MESSAGE FROM THE CHAIR

This past year has been a year of upheaval for the institutions that are responsible for maintaining law and order. Most of us have no idea of the added stress and responsibility placed on all police forces in Canada. Unprecedented acts of terrorism against Canada's closest ally led our government to adopt laws that have conferred extraordinary powers on the police—powers that will most likely have some far-reaching consequences on people within our borders. Canada needed to respond and it did.

However, these new powers have taken both the RCMP and this Commission into new and uncharted waters. We must journey through these waters with extreme caution. We all know that Canada is a mosaic of cultures and communities. Major changes in our society will be interpreted and understood differently by every part of that mosaic. Each has a unique perspective. Each has a unique experience and cultural memory of its interactions with Canada's police forces. Both the Commission and the RCMP must show we understand this fundamental Canadian characteristic and reflect that understanding and insight in our work.

It has never been more crucial for the RCMP to enjoy the wholehearted support of the communities it polices. Never before has it been so vital to reach out to Canada's diverse communities, to build trust, and to keep that trust. But trust is intimately bound up with accountability: the RCMP must show at every turn and at every level that it is accountable and that it accepts responsibility for its conduct.

This is a view that the Commissioner of the RCMP has endorsed in no uncertain terms. "It is essential," Commissioner Giuliano Zaccardelli wrote recently, "that we demonstrate through our everyday work that we are accountable for our actions, and take our responsibility seriously."[1]

The work of this Commission is vital to ensuring accountability. This year, I intend to renew my efforts to make the public and the RCMP more aware of our essential role and mandate. It is important that we communicate and share our vision—"Excellence in policing through accountability"—as broadly as possible among the citizens we serve as well as the country's national police force.

We are acutely aware that the social and political context has changed significantly. While this is true, and from time to time there may be cause for concern, I want to reassure Parliament, members of the public and the RCMP that we will continue to be vigilant, whatever the limitations or challenges, in serving the people of Canada.

Shirley Heafey
Chair, Commission for Public Complaints Against the RCMP

[1] See article "Balance Change and Stability," by Giuliano Zaccardelli, RCMP Commissioner, in *Gazette*, Vol. 63, No. 5, 2001.

PART 1

ABOUT THE COMMISSION

ROLE OF THE COMMISSION

The Commission is an independent body. It is not part of the RCMP. Parliament established the Commission to address allegations from the public of inappropriate conduct by RCMP members and to reinforce good police conduct. In carrying out its duties, the Commission treats the public and RCMP members with fairness and objectivity. The Commission does not act as an advocate for either the complainant or the RCMP member(s). Nor is the Commission a disciplinary body of the RCMP; it cannot discipline RCMP members or award compensation to complainants. It makes findings and recommendations designed to prevent a problem from recurring. These findings and recommendations may address the conduct of specific RCMP members or may deal with broader issues involving RCMP policies and practices. The Commission's effectiveness therefore depends on the RCMP Commissioner's acceptance of our findings and recommendations.

JURISDICTION OF THE COMMISSION

Generally, the Commission has jurisdiction under the *RCMP Act* over a complaint when it comes from the public and concerns the conduct of an RCMP member while performing a duty or function. These duties and functions include criminal investigations, public complaint investigations, security assignments and intelligence operations. The Commission does not have jurisdiction, however, to investigate or review the administration or management of the Force.

A complaint must also involve:

- an RCMP member or other person appointed or employed under the authority of the Act;
- an RCMP member or other person, who, when the complaint is made, has not died, retired, resigned or been dismissed from the Force; and
- conduct that occurred after September 30, 1988, the date the Commission became authorized to take complaints.

Historically, the Commission has refused complaints about the personal conduct of RCMP members except when a member has clearly placed himself or herself on duty. However, a thorough examination of the Commission's jurisdiction reveals an exception. Although the Commission recognizes that RCMP members are entitled to private lives free from scrutiny, in some cases the personal conduct of members may reflect poorly on their positions in the RCMP and on the entire Force. Therefore, when the alleged conduct is likely to adversely affect the member's performance and/or the Force's reputation, the Commission will receive and review the complaint. In such cases, the Commission minimizes the personal information disclosed in its reports.

The Commission seeks to resolve questions about its jurisdiction to receive or review a public complaint at the beginning of the public complaints process. In doing so, the Commission reduces the number of complaints that are unnecessarily investigated by the RCMP. When the Commission determines that it does not have jurisdiction to receive or review a complaint, the complainant is notified.

Because complaints are also made directly to the RCMP, the Commission keeps the Force informed of the criteria it uses to determine its jurisdiction. The Commission believes that its efforts to resolve questions of jurisdiction early in the complaints process results in more efficient and timely service to complainants and members, and makes better use of RCMP and Commission resources.

COMPLAINT AND REVIEW PROCESS

As indicated in the flow chart on page 11, complaints may originate from any of the following sources:

- the public may complain directly to the RCMP;
- the public may complain to the Commission or to provincial policing authorities; or
- the Commission Chair may initiate a complaint.

ANNUAL REPORT

2001-2002

Commission for Public Complaints Against the RCMP

Commission des plaintes du public contre la GRC

102-07109/

The Honourable Lawrence MacAulay, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. MacAulay,

Pursuant to section 45.34 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, I hereby transmit the annual report of the Commission for Public Complaints Against the RCMP for the 2001–2002 fiscal year, for tabling in Parliament.

Yours very truly,

Shirley Heafey
Chair

June 2002

Minister of Public Works and Government Services
Cat. No. J577-1/2002
ISBN 0-662-66431-0
Editing and translation: Prosebusters Communications
Design and layout: Accurate Design & Communication Inc.

CONTENTS

MESSAGE FROM THE CHAIR 4

COMMISSION STATEMENT 6

PART 1. ABOUT THE COMMISSION 8
- ROLE OF THE COMMISSION 8
- JURISDICTION OF THE COMMISSION 8
- COMPLAINT AND REVIEW PROCESS 9
- IN THE PUBLIC INTEREST: HEARINGS AND INVESTIGATIONS 10
- COMPOSITION OF THE COMMISSION 12
  - COMMISSION MEMBERS 12
  - COMMISSION STAFF 12

PART 2. YEAR IN REVIEW—UPDATE ON ACTIVITIES 13
- YEAR TWO OF THE STRATEGIC PLAN 13
- ENQUIRIES 15
- COMPLAINTS 15
  - ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION 15
- REVIEWS 17
  - NEW PROCEDURES 17
  - A CONSISTENT APPROACH TO REVIEWS 17
  - CHALLENGES 18
- HEARINGS 19
  - APEC HEARING: THE FINAL REPORT 19
- SPECIAL PROJECTS 20
  - POLICE PURSUITS AND PUBLIC SAFETY 20
- PROFESSIONAL ACTIVITIES 22

PART 3. LOOKING TO THE FUTURE 23

APPENDIX A
- COMMISSION STRUCTURE 25

APPENDIX B
- COMMISSION BUDGET 27

APPENDIX C
- SUMMARY OF SELECTED REVIEW CASES 28

GETTING IN TOUCH WITH THE COMMISSION 37

COMMISSION STATEMENT

VISION

EXCELLENCE IN POLICING THROUGH ACCOUNTABILITY

Commission for Public Complaints Against the RCMP

Commission des plaintes du public contre la GRC

ANNUAL REPORT 2001 2002

MISSION

To provide civilian oversight of RCMP members' conduct in performing their policing duties, seeks to hold the RCMP accountable to the public.

MANDATE

CORE VALUES

The following core values guide our work and reflect the work environment for which we strive:

- Independence
- Objectivity
- Fairness
- Timeliness
- Effective communication
- Excellence
- Respect
- Integrity
- Professionalism
- Teamwork

Each complaint is dealt with as follows:

- first, the RCMP conducts an investigation, unless the Commission Chair deems it advisable in the public interest to investigate the complaint;
- then, the RCMP reports the results of the investigation to the complainant and the police member(s) involved.

If not satisfied with the RCMP's handling of the matter, the complainant may ask for a review by the Commission. Following this review, and if the Chair is satisfied with the RCMP's disposition of the complaint, she reports this to all parties involved, as well as to the Commissioner and the minister responsible for the RCMP, the Solicitor General.

If the Chair is not satisfied, she may, after examining the relevant materials provided by the RCMP,

- review the complaint without investigating further;
- ask the RCMP Commissioner to investigate further;
- initiate her own investigation; or
- hold a public hearing.

The Chair then sends an interim report to the Commissioner and to the Solicitor General setting out her findings and recommendations. (In the case of a public hearing, it is the panel that prepares the report.) This interim report is treated as follows:

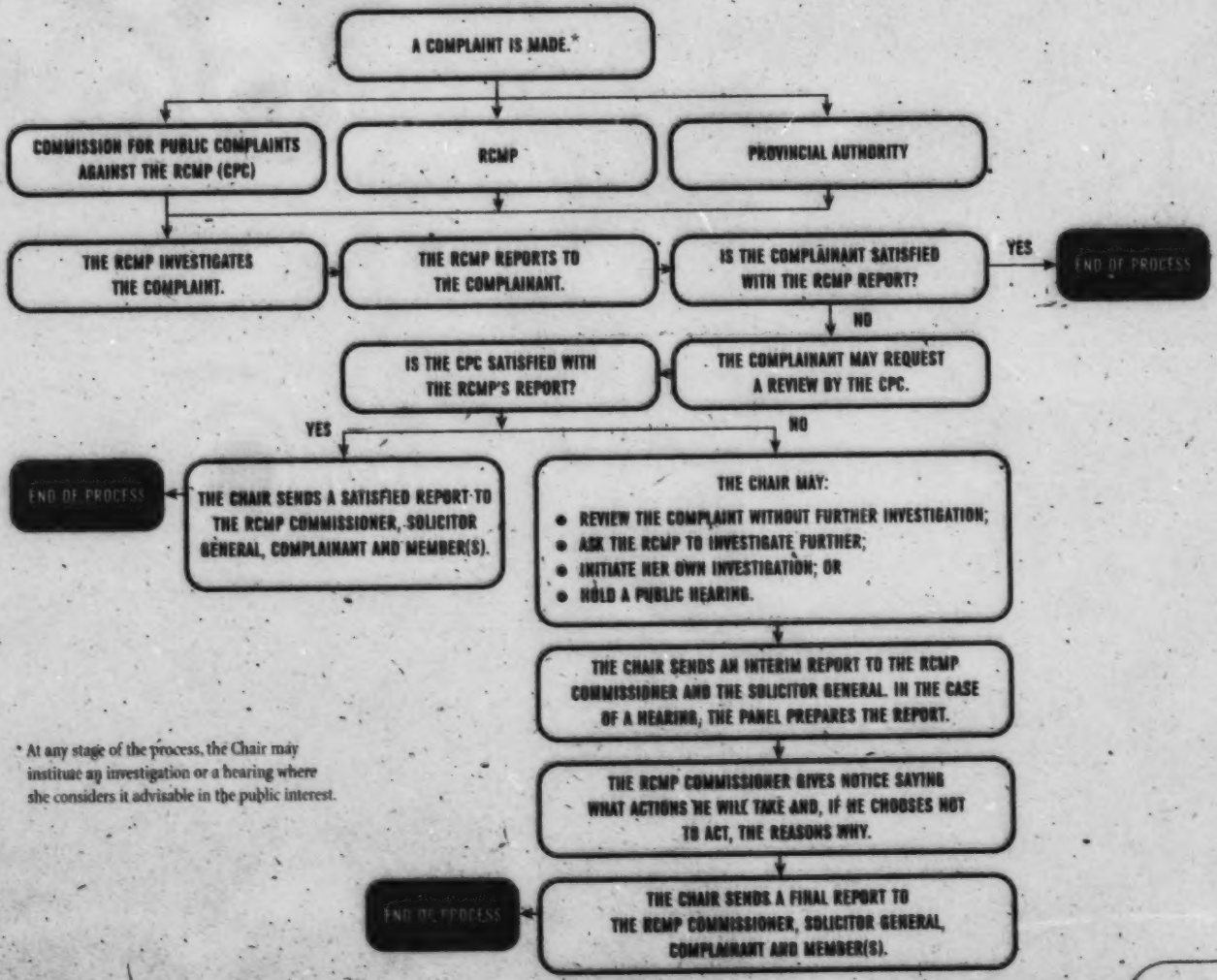
- The Commissioner informs the Chair and the Solicitor General in writing of any action to be taken in response to the Chair's findings and recommendations. (Should the Commissioner decide not to act on any findings or recommendations, the Commissioner shall include in his notice the reasons for not so acting.)
- The Chair then prepares a final report that includes the Commissioner's response, as well as the Chair's final findings and recommendations, and sends it to all parties.

IN THE PUBLIC INTEREST: HEARINGS AND INVESTIGATIONS

As mentioned above, when a complainant asks the Commission to review the RCMP's handling of a complaint, the Commission Chair may investigate the complaint or hold a public hearing. The RCMP need not have investigated or disposed of the complaint for the Commission Chair to launch an investigation or public hearing; she may do so whenever she considers it to be in the public interest. The Chair weighs the information gathered during an RCMP or Commission investigation, however, before calling a public hearing.

In the case of an investigation, the Chair sends to the RCMP Commissioner and the Solicitor General an interim report of her findings and recommendations. The Commissioner must respond to the report, indicating whether he will act on the report's findings and recommendations. If the Commissioner rejects the findings and recommendations in the report, he must provide reasons for doing so. The Chair then prepares a final report that is distributed to all parties, as well as the Commissioner and the Solicitor General.

THE COMPLAINT RECEIPT AND REVIEW PROCESS


A COMPLAINT IS MADE.*
COMMISSION FOR PUBLIC COMPLAINTS AGAINST THE RCMP (CPC)
RCMP
PROVINCIAL AUTHORITY
THE RCMP INVESTIGATES THE COMPLAINT.
THE RCMP REPORTS TO THE COMPLAINANT.
IS THE COMPLAINANT SATISFIED WITH THE RCMP REPORT?
YES
END OF PROCESS
NO
THE COMPLAINANT MAY REQUEST A REVIEW BY THE CPC.
IS THE CPC SATISFIED WITH THE RCMP'S REPORT?
YES
NO
END OF PROCESS
THE CHAIR SENDS A SATISFIED REPORT TO THE RCMP COMMISSIONER, SOLICITOR GENERAL, COMPLAINANT AND MEMBER(S).
THE CHAIR MAY:
• REVIEW THE COMPLAINT WITHOUT FURTHER INVESTIGATION;
• ASK THE RCMP TO INVESTIGATE FURTHER;
• INITIATE HER OWN INVESTIGATION; OR
• HOLD A PUBLIC HEARING.
THE CHAIR SENDS AN INTERIM REPORT TO THE RCMP COMMISSIONER AND THE SOLICITOR GENERAL. IN THE CASE OF A HEARING, THE PANEL PREPARES THE REPORT.
THE RCMP COMMISSIONER GIVES NOTICE SAYING WHAT ACTIONS HE WILL TAKE AND, IF HE CHOOSES NOT TO ACT, THE REASONS WHY.
END OF PROCESS
THE CHAIR SENDS A FINAL REPORT TO THE RCMP COMMISSIONER, SOLICITOR GENERAL, COMPLAINANT AND MEMBER(S).

* At any stage of the process, the Chair may institute an investigation or a hearing where she considers it advisable in the public interest.

If a public hearing has been called, the hearing panel seeks to establish the facts of the complaint by considering all relevant information. The panel has the power to subpoena witnesses and documents as necessary. The panel produces an interim report, which may contain findings and recommendations designed to improve RCMP operations generally or to correct individual inadequacies that have led to the complaint. This interim report is sent to all of the parties involved, as well as to the Commissioner and the Solicitor General, and is made publicly available. The Commissioner must respond to the report as he does for a public interest investigation. After considering the Commissioner's response, the Chair issues a final report, which is distributed in the same manner as the panel's hearing report.

COMPOSITION OF THE COMMISSION

COMMISSION MEMBERS

The legislation establishing the Commission provides for a Chair, a Vice-Chair, and a maximum of 29 other members and alternates from all provinces and territories that contract with the RCMP to provide policing services. The Chair serves full time; other members may serve full time or part time. The federal government appoints the Chair and Vice-Chair for a fixed term of up to five years. The members of the Commission representing each province and territory are appointed by the Governor in Council following consultation with the minister responsible for police affairs in that province or territory.

COMMISSION STAFF

Commission staff are responsible for handling complaints, reviews and investigations and for providing administrative support for hearing panels. It is the joint efforts of Commission members and staff that ensure the Commission functions effectively.

The Commission's Western Region office in Surrey, British Columbia, is responsible for taking all enquiries and complaints in either official language and is the first point of contact for the public. Commission staff responsible for the hearing, investigation and review functions work primarily out of the head office in Ottawa.

Appendix A includes an organization chart setting out the reporting relationships of the Commission. Appendix B presents the Commission's budget.

PART 2

YEAR IN REVIEW— UPDATE ON ACTIVITIES

YEAR TWO OF THE STRATEGIC PLAN

The Commission has completed the second year of its five-year strategic plan. The plan—the first in the Commission's history—resulted from a Commission-wide review and planning exercise during the 1999–2000 fiscal year. The exercise rejuvenated the Commission and enabled it to refine its goals and priorities and develop a sound plan for achieving them.

During the first two years of the plan, the Commission focused on its top priorities—eliminating the backlog of review cases and improving and expediting the review process. During the past fiscal year, the Commission also took the first critical steps in upgrading its information management system, another key objective of the strategic plan. An improved information system will allow Commission staff to better handle complaints; to conduct research more effectively during reviews; to more easily identify, monitor and evaluate policing issues and trends; and to provide research and analysis to policy makers about policing issues. This upgrade will be implemented during the next fiscal year.

STRATEGIC PLAN

KEY PRIORITIES	YEAR 1	YEAR 2
Eliminate backlog.	✓ Completed	
Develop internal review standards.	✓ Begun	✓ Ongoing
Upgrade information management system.		✓ Begun
Encourage the development of RCMP standards for the receipt and investigation of public complaints.		✓ Begun
Improve internal communication.	✓ Begun	✓ Ongoing
Enhance the Commission's capacity to monitor and analyze policing issues and trends.	✓ Begun	✓ Ongoing
Develop the Commission's capacity to capture and retrieve data and other useful information.	✓ Begun	✓ Ongoing
Develop and implement an external communications plan.	✓ Plan developed	✓ Implementation begun

ENQUIRIES

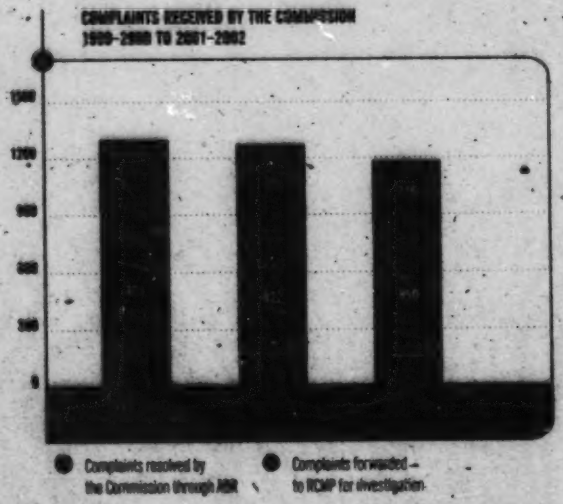
The Western Region office receives numerous enquiries every year that are not public complaints as defined in Part VII of the *RCMP Act*. These enquiries account for a significant portion of the day-to-day work of the analysts. Although not all enquiries lead to public complaints against the RCMP, Commission staff are committed to serving the public by providing individuals with information and guidance to address their concerns. Recognizing the importance of evaluating this aspect of the Commission's service, the Western Region office has developed a database to accurately record and analyse the number and types of enquiries it receives. During 2001–2002, the Commission received 1,203 enquiries at its Western Region office.

COMPLAINTS

The Western Region office receives all public complaints made directly to the Commission about the conduct of RCMP members. Commission analysts obtain the details of the individuals' concerns, formulate these public complaints and then forward them to the RCMP. When a question arises relating to the Commission's jurisdiction, the analyst consults the Commission's Legal Services Unit (LSU) before accepting the complaint. During 2001–2002, the Commission received 1,176 formal complaints.

ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION

The Commission enjoys continued success with its alternative dispute resolution (ADR) initiative. When ADR is considered appropriate, the analyst—as a non-partisan facilitator—brings the complainant and the RCMP into contact as soon as possible. This way, the complaint may be resolved without going through the formal public complaints process. In every case, the complainant



retains the option of making an official complaint. The prompt and professional response from RCMP members, particularly supervisors, has been a major factor in the success of this initiative. ADR can provide greater satisfaction to complainants and the RCMP members involved because it resolves the matter early in the process. It is also cost-efficient because valuable resources are saved when a speedy resolution is reached. Staff in the Western Region office began formal training in conflict resolution during the past year to expand their skills in this area.

The following summaries illustrate the Western Region office's success with ADR during the 2001–2002 fiscal year.

- The complainant's boyfriend amicably resigned from the local volunteer fire department. Coincidentally, several items went missing from the fire station. An RCMP member interviewed the boyfriend. The complainant and her boyfriend perceived the member's questioning to be accusatory rather than investigative. They were concerned that the member was conducting a biased investigation. A Commission analyst contacted the detachment superintendent. The superintendent reviewed the file and then advised the complainant that her boyfriend was not a suspect, and that the investigation had been concluded. The complainant was satisfied with this information and no formal complaint was made.

- Two complainants contacted the Commission after viewing a national television program about an overseas killing. The suspects were from Canada. Both complainants concluded from the program that the RCMP was not providing adequate assistance to the investigating authority. A Commission analyst contacted the RCMP member in charge of the file. After acquiring more information from the RCMP, the analyst was able to explain to the complainants that there was ongoing RCMP involvement, but that RCMP assistance was necessarily limited by differences in the applicable laws of Canada and the other country. Both complainants were satisfied with this explanation and no formal complaint was made.

- A valuable ceremonial dress with historical significance was stolen from the complainant's vehicle. The complainant located the stolen dress at a pawnshop and notified the RCMP, but the dress remained for sale at the pawnshop. The analyst contacted a supervising RCMP member who reviewed the investigation file and directed that the dress be seized pending determination of rightful ownership. The complainant was satisfied with this action and no formal complaint was made.

- The complainant was a suspect in a theft from a local business because the RCMP believed it had identified her in a video retrieved from the business. The complainant cooperated with the RCMP and identified the person who actually appeared on

the videotape. She was concerned, however, because the RCMP did not apologize for its error. A Commission analyst contacted a superior officer at the detachment, who agreed to apologize to the complainant for any embarrassment or inconvenience she had experienced. The complainant was satisfied with this RCMP response and no formal complaint was made.

- The complainant alleged that she was the victim of an assault and reported this to her local RCMP detachment. Two weeks passed, but the man she alleged had assaulted her was not arrested. He resided within the jurisdiction of another RCMP detachment. A Commission analyst contacted an RCMP supervisor at the complainant's local RCMP detachment. The supervisor indicated that there had been a breakdown in communication between detachments and agreed to follow up. The man was arrested that same day. The complainant was satisfied with this response and no formal complaint was made.

REVIEWS

This year has been a year of change and challenge for the Review and Policy Unit. The Commission has dedicated time and resources to the following initiatives because it believes that they are in the long-term best interests of complainants, the RCMP and the public.

NEW PROCEDURES

The most significant change has been the introduction of new procedures to maintain the high quality and timely delivery of reviews. Every review file is now assigned to an analyst in the Review and Policy Unit and to a lawyer in the LSU. Both examine the file materials and agree on the approach to be taken before the analyst drafts the report for the consideration of the Chair or the Vice-Chair. This procedural change ensures that all files are discussed with LSU staff, and with the Chair or Vice-Chair if required, before the report is drafted. This new process guarantees that all legal issues are satisfactorily addressed. A new file assignment system was also introduced so that review files concerning certain policing issues are assigned to the analyst with the most expertise in that area.

A CONSISTENT APPROACH TO REVIEWS

The Review and Policy Unit worked with the Commission's Records Management Section to centralize research materials. Analysts now have ready access to the wealth of research materials collected over the years. The Commission's computerized information management system, once fully implemented, will improve

access to previous Commission review reports and other research materials. The Commission has also made progress in developing internal guidelines to ensure a consistent approach to reviews involving similar policing issues. For example, an analyst assembled a compendium concerning the use of neck holds by the RCMP, which will prove of great assistance to Commission personnel when reviewing similar files. Likewise, a lawyer in the LSU wrote a paper, soon to be published, on the emerging law on investigative detention to provide context for the Commission's findings and recommendations in a review report. Furthermore, analysts, in cooperation with the LSU, will develop papers for internal use on a host of policing issues, such as the use of force and the treatment of people in detention. Overall, these initiatives help to ensure a consistent approach to policing issues, quick access to important research, and preservation of the Commission's corporate memory.

CHALLENGES

Although the Commission has worked hard to make internal changes to ensure the quality of its reviews, it continues to face challenges. As of December 31, 2000, for instance, the RCMP stopped providing the Commission with updates to the RCMP's national operational policy manual. This change means that the Commission has not had ready access to RCMP national policy since January 1, 2001. This lack of access to RCMP national policy will seriously reduce the capacity of analysts to effectively review complaints. The Commission considers this a critical issue and is calling on the RCMP to resolve this problem.

[redacted]

There are also occasions when the Commission is unable to acquire all relevant information from the RCMP during its review of a public complaint. In such cases, the Commission may be forced to exercise its power to hold a hearing to compel the appearance of witnesses and the production of documents.

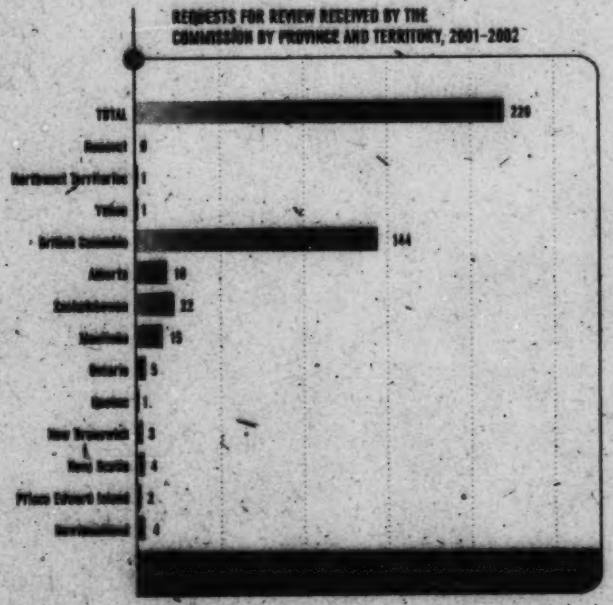
Examples of review cases can be found in Appendix C.

COMMISSION REVIEW REPORTS COMPLETED IN 2001–2002

Final Reports after Commissioner's Notice	47
Final Reports after Review	73
Interim Reports	16
Non-Jurisdiction Reports	10
Withdrawal of Request for Review	1
Total Number of Reports Signed	147

FURTHER INVESTIGATIONS DEEMED NECESSARY BY THE COMMISSION IN 2001–2002

Commenced	3
Completed	10
Outstanding at Year End	5



HEARINGS

APEC HEARING: THE FINAL REPORT

The Commission Chair released her final report on the public interest hearing into the conduct of RCMP members during public demonstrations in November 1997 at the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) conference in Vancouver. The release of her report on March 26, 2002, marks the end of the longest and most controversial public interest hearing in the Commission's history.

The Chair started an investigation on December 9, 1997, after receiving 52 complaints about the conduct of RCMP members at the University of British Columbia campus and at the Richmond Detachment. The Chair subsequently instituted a public interest hearing into the complaints on February 20, 1998. She appointed a three-member panel to conduct the hearing but they resigned in December 1998. The Chair then appointed the Honourable Ted Hughes, Q.C. to conduct the hearing, which ran from March 1999 to June 2000. On July 31, 2001, Mr. Hughes submitted his interim report.

On September 6, 2001, the RCMP Commissioner provided his written response to Mr. Hughes' report. The Commissioner accepted the majority of Mr. Hughes' findings and recommendations and indicated that the RCMP has since conducted an extensive review of its readiness for, and response to, major public order events.

He added that he consulted with other police agencies to identify the best practices in the provision of security for such events. The Commissioner confirmed that he has directed a full review of RCMP national policy to ensure that it reflects the substance of the recommendations.

In her final report, the Chair acknowledged the Commissioner's general acceptance of Mr. Hughes' findings and recommendations but noted that the Commissioner had not addressed one of the recommendations: that renovations to the Richmond Detachment allowing a private area for searches be completed without delay. The Chair stated that it is unacceptable that a detachment of this size, in the immediate vicinity of an international airport, be unable to provide a proper and private area to search detainees. The Chair also noted that it is clear from Mr. Hughes' report that some people were adversely affected by inappropriate RCMP conduct during the demonstrations and that, in keeping with the RCMP's commendable Force-wide emphasis on community policing, timely apologies to those people should have been made. While the Chair expressed hope that the Commissioner's general agreement with Mr. Hughes' findings and recommendations would provide some consolation to those who suffered the consequences of unacceptable police conduct, she stated that apologies would still be in order. The Chair asked the Commissioner to advise her of future progress concerning the implementation of Mr. Hughes' recommendations and any other RCMP initiatives. The Commissioner has since advised the Chair that the policy amendments have been completed, and that he will provide a more detailed account of his response to Mr. Hughes' recommendations in his next Accountability Report, a copy of which is routinely provided to the Chair.

See the Commission's Web site to view the interim and final reports on the APEC hearing.

SPECIAL PROJECTS

POLICE PURSUITS AND PUBLIC SAFETY

The Chair has received several complaints over the years about high-speed police pursuits and their often tragic outcomes. These complaints raised serious questions about the threat to public safety. As a result, the Chair undertook an in-depth review of this aspect of police conduct and released her report, *Police Pursuits and Public Safety*, in the fall of 1999. This report recommended the following changes to four areas of the RCMP's national pursuit policy and training:

1) That the RCMP amend its policy on 'hazardous' pursuits to make it clear to all members that such pursuits should only be undertaken for a serious offence. The policy should provide a clear definition of what constitutes a serious offence.

2) That the RCMP amend its policy on pursuits to make the use of emergency equipment mandatory during all 'routine' pursuits to warn the public of the potential danger.

3) That the RCMP make its Advanced Driver Training Program mandatory for all members conducting police pursuits. This program should be upgraded to include better risk assessment and decision-making training.

4) That the Advanced Driver Training Program be followed by refresher training for every member every three years, at a minimum, as recommended in the 1986 RCMP "E" Division Evaluation.

In response to these recommendations, the RCMP reviewed its pursuit policy and training. The Commission provided feedback on three occasions during the RCMP review.

On November 19, 2001, the RCMP Commissioner provided a written response to the Chair concerning the recommendations in the Commission's report. He advised that a new RCMP national policy on Emergency Police Operations had been implemented, effective November 8, 2001, and had been distributed to all Commanding Officers with instructions that members review it.

The Chair acknowledges the Commissioner's commitment to both upgrade the training programs to emphasize risk assessment and decision-making skills, and make the training programs more accessible to members. She is concerned, however, that the new policy does not go nearly far enough to meet her recommendations. The Chair will continue to monitor the issue of police pursuits and their potential threat to public safety and to the RCMP members involved. The Chair strongly believes that the RCMP Commissioner should fully implement her recommendations by amending his policy on pursuits and by improving driver training for members.

PROFESSIONAL ACTIVITIES

The Chair and other Commission representatives participated in various conferences with other civilian oversight agencies during the past fiscal year. The Chair also continued to travel the country discussing her role as the head of a civilian oversight agency with various individuals and groups, including representatives of numerous RCMP divisions. These meetings provide an opportunity for the RCMP and others to meet the Chair in person to discuss the public complaints process, as well as related issues of interest or concern.

In March 2002, the Chair was a panel member at a Montreal conference held by the Canadian Institute for the Administration of Justice. The conference, "Terrorism, Law & Democracy," examined the issues and concerns that have arisen since September 11, including the expanded police powers contained in new anti-terrorism legislation. Commission staff were also involved in the first annual joint conference of the Canadian Association for Civilian Oversight of Law Enforcement (CACOLE) and the International Association of Civilian Oversight of Law Enforcement (IACOLE), which was held in Quebec City in June 2001. The theme of the conference was "Civilian Oversight Challenges in a Global Environment: Human Rights and the Police."

Professionals from various foreign agencies involved in the oversight of law enforcement met with Commission staff, including representatives from the national police force of the Slovak Republic, the Office of the New South Wales Ombudsman in Australia and the Office of Investigation for the Czech Republic.

Finally, the Commission continues to share its major reports, such as *Police Pursuits and Public Safety* and the Chair's two reports arising from public interest investigations, with agencies and organizations worldwide.

PART 3

LOOKING TO THE FUTURE

The Commission Chair has repeatedly emphasized the Commission's *raison d'être*, which is to strive for excellence in policing by holding the RCMP accountable to the public for its use of police powers. Even when times are fraught with uncertainty and challenges, as they have been since September 11, the Commission has a duty to focus on effectively performing its role as a civilian oversight agency. In fact, the Commission's responsibilities have increased now that Parliament has expanded police powers in its counter-terrorism and organized crime legislation. It is still unclear how the new legislation will affect the number of public complaints and requests for review received by the Commission.

What is known is that standards throughout the public complaints process are now critical to guarantee that public complaints are dealt with thoroughly, consistently and expeditiously. The Commission's strategic plan clearly identified the importance of developing these standards. During the past year, the Commission completed the first step toward this goal by implementing standards to ensure the consistency and quality of the reviews conducted by the Commission. During the next year, the Commission plans to encourage the RCMP to develop standards in two additional key areas—receiving and investigating public complaints.

The manner in which public complaints are currently received, recorded and categorized depends on who is recording the complaint. A standard approach to complaint writing and categorization will ensure that the RCMP captures the precise nature of the complainant's concerns—a crucial first step in effective resolution. Likewise, the Commission will encourage the RCMP to develop standards for public complaint investigations, also crucial for timeliness and quality. The Commission hopes this change will sharply decrease the number of further investigations needed because of deficiencies in the RCMP's initial public complaint investigation. (For examples of cases where the Commission has requested a further investigation because of shortcomings in the RCMP's initial public complaint investigation, please see the summary of selected review cases in Appendix C.)

The Commission also plans to engage in discussions with the RCMP to ascertain the extent to which the RCMP has implemented the hundreds of recommendations made by the Commission over the years. This will allow the Commission to measure its effectiveness as a civilian oversight agency. In addition, the Chair continues to closely monitor the implementation of her recommendations concerning the public interest investigation into the detention and death of Mr. Kim Erik Nielsen of Kamloops, British Columbia, to help prevent similar tragedies involving persons in custody.

While the Chair is acutely aware of the new challenges and demands facing the police since September 11, the Commission remains focused on its civilian oversight role and its duty to ensure that the RCMP is held accountable to the public for the use of its extraordinary police powers.

APPENDIX A

COMMISSION STRUCTURE

COMMISSION CHAIR AND VICE-CHAIR

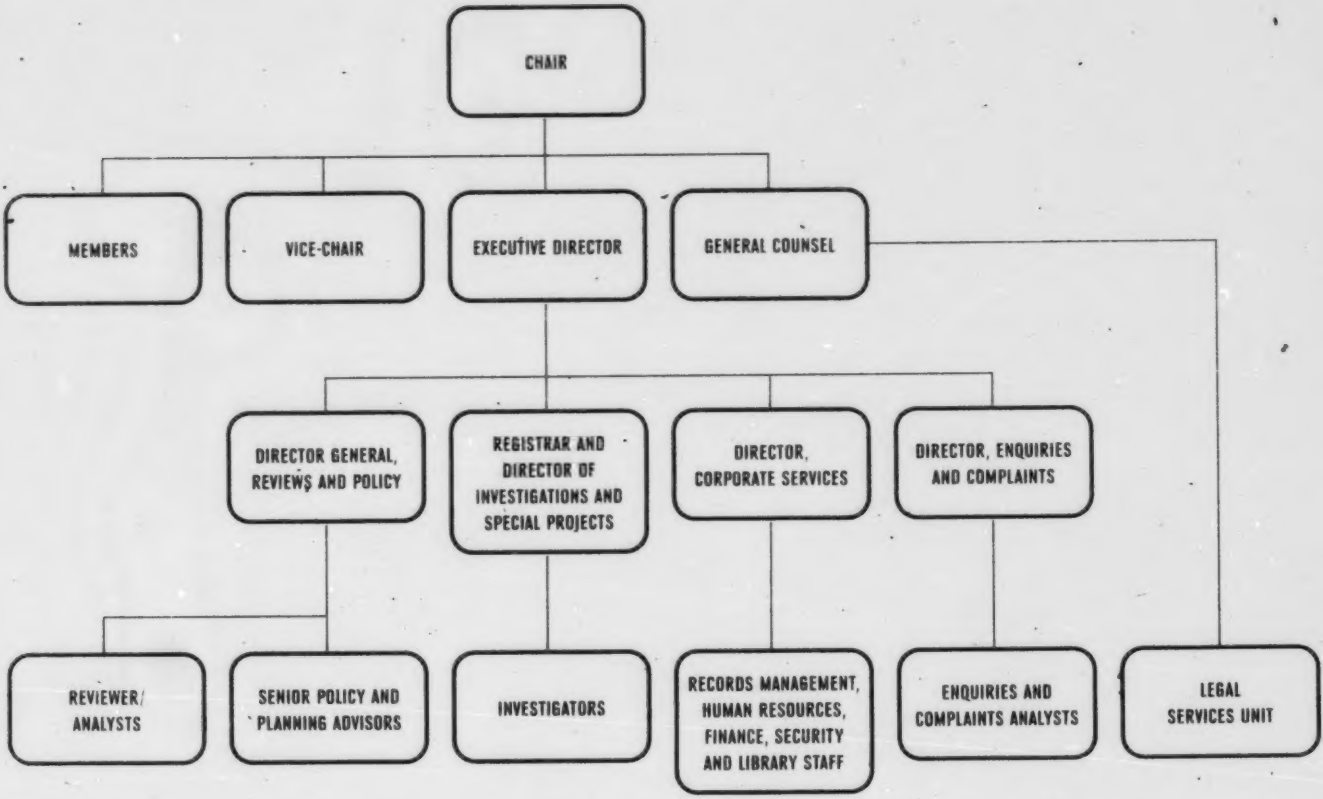
CHAIR
SHIRLEY HEAFEY

Ms. Heafey was appointed Commission Chair on October 16, 1997, for a three-year term, after serving as a member-at-large of the Commission from 1995 until 1997. Prior to her appointment, Ms. Heafey was a barrister and solicitor in private practice in Ottawa and specialized in administrative and human rights law. She was also an *ad hoc* counsel to the Security Intelligence Review Committee and to the City Solicitor of Ottawa. In October 2000, she was reappointed Commission Chair for a five-year term.

VICE-CHAIR
JOHN L. WRIGHT

Mr. Wright was appointed Vice-Chair of the Commission on August 26, 1998. He was a major in the Canadian Armed Forces, specializing in military policing. He has been involved in several community justice programs and is a labour arbitrator and mediator. Mr. Wright was the Chair of the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board for seven years. He has been a part-time member of the Commission since its establishment in 1988. He was reappointed for another two-year term on August 26, 2000.

ORGANIZATION CHART



APPENDIX B

COMMISSION BUDGET

($ THOUSANDS)	ACTUAL SPENDING 2001–2002	PLANNED SPENDING 2002–2003
Salaries, wages and other personnel costs	2,286*	2,389
Contributions to employee benefit plans	367	478
Subtotal	2,653	2,867
Other operating expenditures	2,018**	1,580
Total net spending	4,671	4,447

* This amount includes funding received through Program Integrity Round II.

** This amount includes additional funds provided to the Commission to cover costs related to the APEC hearing.

APPENDIX C

SUMMARY OF SELECTED REVIEW CASES

In selecting the following summaries, the Commission has departed from its usual approach. In the past, the summaries included cases where the Commission was satisfied with the police conduct and some where it was not. This year the summary of selected review cases focuses on important differences between the Commission and the RCMP to highlight some of the issues that require continuing attention by the RCMP.

USE OF FORCE

- A man complained, among other things, that he was kicked and hit after being handcuffed during a lawful arrest.

Two RCMP members stopped the complainant to conduct a sobriety check. After he was stopped—he initially tried to flee—they discovered he was wanted for an alleged sexual assault. The complainant resisted the members' efforts to take him into custody and a struggle ensued. The Commission agreed with the RCMP that some force was necessary to arrest the complainant. However, when the complainant was down "on all fours with his hands under his body" one member kicked him in the side of the head, near the temple area, because he failed to comply with verbal commands to put his hands behind his back.

The RCMP letter of disposition noted that the kick to the complainant's head, "to keep the situation from escalating," was unacceptable and indicated that the RCMP member would receive operational guidance on this point. In its interim report, the Commission found that the kick to the complainant's head amounted to an excessive use of force and recommended that the RCMP acknowledge it as such.

The Commissioner specifically rejected that finding and recommendation in his response to the Commission. He said the kick to the complainant's head "did not constitute an excessive level of force but rather an inappropriate application of force" and he supported the use of this tactic on the grounds that, "while not popular," it could resolve a situation that had the "potential of escalating." The Commission noted in its final report that the Commissioner's position was inconsistent with RCMP policy and training, which do not condone a kick to the head to secure compliance by an uncooperative suspect. Kicking someone in the head is not an appropriate intervention strategy unless the member has no option but to use potentially lethal force; that was not the case here. The final report expresses the hope that the Commissioner will reconsider his decision regarding "that kind of conduct in these circumstances."

- A man complained, in part, that members of the RCMP used excessive force in their dealings with him, and that the use of force was unnecessary under the circumstances.

Members of the RCMP pulled over the complainant on a highway in the middle of the night to investigate possible impaired driving. His car registration and licence were requested. Shortly after, another RCMP vehicle arrived on the scene. While checking the driver's documents, the officers became concerned that the complainant was the subject of an outstanding immigration warrant. The complainant in turn was fearful that the officers would assault him, given the time of night and the lack of witnesses at the scene. The complainant attempted to flag down another driver to serve as a witness. When a car stopped, the officers directed the driver to leave the scene. Two of the RCMP members then physically arrested the complainant for causing a disturbance. While being restrained and handcuffed against his vehicle, the complainant was kneed in the thigh a number of times; had a neck hold applied, which affected his ability to breathe; and had a pain compliance technique applied to his eyes. The identity of the complainant was later clarified and he was released. The RCMP found the member had indeed used the knee jab and the eye pressure technique on the complainant and concluded that this use of force was appropriate. The RCMP ignored the allegation of the neck hold.

In its interim report, the Commission found that, given that there were three officers at the scene, the physical force used against the complainant was excessive and could not be characterized as "the least intervention necessary to manage risk" as required by RCMP policy. The Commission further found that the use of the neck hold likely culminated in a choke hold—a dangerous neck hold that the RCMP banned in 1979. The only other neck hold currently authorized, which can interfere with breathing if improperly applied, is the carotid control hold. The carotid control hold is only authorized when an individual's life is at risk. This was not the case here. The Commission also found that two of the members used inappropriate and unprofessional language during their interactions with the complainant. The Commission recommended, among other things, that both

members be counselled with respect to the appropriate application of authorized use of force and that both members apologize to the complainant. The Commissioner, in his response, rejected these recommendations. He found that the evidence "clearly indicated" that the complainant resisted arrest and the force used was in accordance with RCMP policy and expectations.

In her final report, the Commission Chair was deeply troubled by the Commissioner's response, since it was clear that a neck hold was administered to the complainant. Further, while the complainant's own "panic" contributed to the escalation of the incident, the officers' handling of the incident failed to defuse the situation as required by policy and, in fact, significantly escalated the tension and outcome. Lastly, the Commissioner failed to respond to one recommendation in the interim report. In this respect, he failed to meet the requirements of the *RCMP Act* under subsection 45.46 (2). The Commission Chair reiterated the Commission's recommendations and stated that she found it disconcerting that the investigation conducted by the Force apparently relied on written statements obtained from two members, while neglecting to review their reports and notebooks for the incident and date in question.

- A man complained, among other things, that an RCMP member applied a choke hold to his daughter.

The complainant's daughter resisted when a private visit to a family member in jail was prematurely ended. A struggle ensued between herself, five or six correctional officers and one RCMP member. After the complainant's daughter was handcuffed with hands behind her back and physically forced to sit down, she attempted to stomp on a guard's foot. The RCMP member then applied a restraint hold to her. When the hold was applied, she cried out and said she could not breathe. The RCMP rejected the complainant's allegation, concluded that the force used was appropriate and stated that "the arm … was not in the proper position to properly apply the carotid control technique, commonly referred to as a choke hold." In his interim report, the Vice-Chair referred to RCMP policy and training materials to explain the distinction between a "carotid control hold" (to be applied to an individual only in a life-threatening situation) and a "choke hold" (banned since 1979). On the basis of the videotape of the incident, the Commission determined that a choke hold was applied, which constituted both an excessive and unauthorized use of force. The Vice-Chair recommended that the member be counselled with respect to appropriate and authorized uses of force and that he apologize to the complainant's daughter. According to the Commissioner's response, appropriate force was used and he stated that the video did not show that a choke hold was applied. In her final report, the Commission Chair noted the inconsistency between the Commissioner's position and RCMP policy and training materials. Furthermore, the videotape clearly showed that an unauthorized choke hold was used on the complainant's daughter. The Chair

confirmed that the force used was excessive. There was no indication that, while handcuffed with her hands behind her back, the complainant presented an undue risk to the six or more officers present. The Chair reiterated the Commission's previous recommendations.

INADEQUATE CRIMINAL INVESTIGATION

- A woman complained, among other things, that an RCMP member had advised her that nothing could be done after she reported that a former common-law spouse had chased her around city streets in his vehicle for several miles.

The woman had agreed to meet her former spouse to discuss the division of their communal property. The man, previously convicted of manslaughter as well as assault against the complainant (she had been hospitalized and treated for serious injuries), became extremely agitated during the discussion, causing the complainant to flee in her vehicle. He pursued her in his vehicle for several miles on busy streets. The man ended his pursuit when the complainant attracted the attention of a friend by honking numerous times near the person's residence. The woman then drove immediately to the nearest RCMP detachment to report the incident, only to be told that nothing could be done. Approximately a month and a half later, the man broke into the complainant's house and shot and killed a friend of the complainant. He wounded one of her daughters before setting the house on fire and then he committed suicide. The complainant and her other daughter were able to escape from the house.

The woman complained to the RCMP about its inaction. The RCMP investigated and, in its letter of disposition, acknowledged that the member who had received the report had not conducted an adequate investigation before advising the complainant that no criminal offence had been committed. The RCMP further stated that "necessary corrective action" would be taken in relation to the member.

Following the complainant's request for review, the Commission found that the member had conducted an inadequate investigation. The member simply reviewed the complainant's written statement and did not ask for any other information, even though he knew her former spouse's history of violence. Furthermore, the member had been advised that the man was on probation and therefore was required to "keep the peace and be of good behaviour." Accordingly, it was recommended that (a) the RCMP advise the Commission and the complainant of the corrective action taken against the member and that (b) the Officer in Charge of the detachment take steps to ensure that statements taken by RCMP investigators be complete, thorough and up to RCMP standards.

In his response, the RCMP Commissioner rejected the finding and recommendations related to this allegation. The inadequate investigation was referred to as a "shortcoming" attributed to the member. The Commissioner stated that this "shortcoming" was the result of the complainant's

"propensity for telling different versions of her story to different listeners" and her "lack of cooperation with the criminal justice system."

The Chair was concerned with the RCMP Commissioner's response to this complaint, among others. She met with the Commissioner and drew these matters to his attention. Following the meeting, the Commissioner advised the Chair that it was necessary for him to amend his original response. He accepted the Commission's finding regarding the inadequate RCMP investigation and instructed the appropriate personnel to implement the two recommendations. In her final report, the Chair acknowledged "the Commissioner's willingness to revisit his original decision and come to a different conclusion."

IMPROPER ATTITUDE/FAILURE TO DEFUSE CONFLICT

- A man complained that an RCMP member had displayed an improper attitude by his abrupt manner and tone of voice.

The complainant and his wife were stopped for a routine roadside check. The RCMP member asked the complainant to exit his vehicle. Over the following minutes, voices were raised and some physical contact occurred between the complainant and the member. The member's supervisor intervened to defuse the situation. The complainant was given a sobriety test and passed. The man complained about the RCMP member's conduct and the RCMP investigated the matter. The RCMP rejected the allegation and stated that "short and concise instructions … might be mistaken for abruptness." Based on the facts, the Commission disagreed and found that the member acted in a manner that needlessly served to escalate the situation. The Commission recommended that the member receive refresher training concerning RCMP policy in this respect. The Commission also recommended that the member apologize for his conduct or that the RCMP apologize on his behalf. In his response, the Commissioner rejected the second recommendation on the grounds that the complainant contributed to the escalation of tension. The Chair's final report expressed considerable unease with the Commissioner's position. Paragraph 37 (g) of the *RCMP Act* provides that members must act at all times in a courteous, respectful and honourable manner. It does not exempt the member from this standard when a citizen does not reciprocate. The *RCMP Act* does not relieve a member of this obligation when a citizen contributes to an escalation in tension. Putting the blame partially on a citizen does not exonerate a member's improper conduct, nor does it have any basis in law or RCMP policy. The Act places the onus on the police to be courteous and respectful at all times. The Chair reiterated that the member's conduct was inconsistent with RCMP policy. She urged the Commissioner to discourage this kind of unprofessional conduct. Finally, she reiterated her recommendation that an apology be offered to the complainant, who was treated in a discourteous and disrespectful manner.

INADEQUATE PUBLIC COMPLAINT INVESTIGATION/ FURTHER INVESTIGATION REQUIRED

- A couple complained that the RCMP failed to intervene effectively when called on to deal with a breach of the peace and failed to conduct an adequate "follow-up investigation."

RCMP members were called on to deal with a breach of the peace arising from a dispute between the current and former owners of a business. The attending members suggested a compromise to restore the peace. One of the parties to the compromise subsequently failed to honour it, and the RCMP members were therefore recalled to the premises on several occasions. In its letter of disposition, the RCMP examined only the initial incident. It failed to address the allegation relating to the "follow-up investigation." Consequently, the Commission was compelled to use its own resources to conduct a further investigation. Ultimately, the Commission found that the RCMP members involved conducted themselves appropriately. However, in its interim report, the Commission found that the RCMP public complaint investigation did not fully address the complaint. In his response, the Commissioner rejected this finding, but agreed that the complaint had more than one component. In denying that the scope of the public complaint investigation was inadequate, the Commissioner said that the difference in opinion over the proper scope of the investigation was without a "substantive basis in either statute or RCMP directives." In his final report, the Vice-Chair highlighted the conflict between the Commissioner's position and what the *RCMP Act* required—that an investigation be conducted whenever a complaint has not been disposed of informally. In this case, the complaint was not fully investigated and disposed of by the RCMP. The final report concluded that this inadequate RCMP investigation compelled the Commission to conduct a further investigation and seriously hindered the timeliness of its review.

- A woman complained that an RCMP member gained entry to her home under false pretences and searched through her personal effects.

Following the initial complaint, the RCMP advised the complainant by letter that it was terminating its investigation because the complainant would not agree to repeated RCMP requests for an interview. Consequently, it did not fully investigate, or dispose of, the complainant's allegation. In requesting a further investigation by the RCMP, the Commission took the position that the RCMP knew the essence of the complaint from a written statement provided by the complainant and, therefore, the RCMP could have proceeded with the investigation. At the very least, the RCMP should have taken a statement from the member about the incident that gave rise to the complaint. The review requested by the complainant cannot be completed until the RCMP reports back with the results of its further investigation.

- A man complained that members of the RCMP were harassing him and that a member had disclosed personal information about him to a former girlfriend. Specifically, it was alleged that a member had disclosed details of the complainant's criminal record to this individual.

Following a file review, the RCMP concluded that all aspects of the complaint were unsubstantiated. When the complainant requested a review, the Commission found that it had sufficient evidence to properly review the first allegation about the harassment, but had no information concerning the second allegation because the RCMP had not interviewed the member or the former girlfriend about the alleged disclosure of personal information. In the Commission's view, the alleged disclosure of personal information, if true, could amount to a serious infringement of the complainant's privacy rights. Since the RCMP had compiled no information whatsoever about this allegation, the Commission was compelled to request that the RCMP investigate further—by interviewing the former girlfriend and, if necessary, the RCMP member—so that the Commission could do a proper review of this serious allegation. As a result, this review cannot be completed until the RCMP reports back with the results of its further investigation.

FAILURE TO FOLLOW RCMP MEDIA POLICY

- A concerned person complained that an RCMP member made comments to the media that amounted to an inappropriate expression of opinion on a matter not within RCMP jurisdiction.

In 1999, Chinese migrants arrived by boat in Canada. Commenting to a major newspaper, an RCMP member said he did not believe that these people were genuine refugees, that they did not tell the truth and came to Canada only to improve their economic situation and not to escape oppression. Following the public complaint, the RCMP investigated. In its letter of disposition, the RCMP indicated that the police often inform the public about current events through the media and, in this case, stated that the member's comments were accurate and supported by facts. In its interim report, the Commission noted that RCMP national and divisional policy makes it clear that RCMP members should not comment on matters outside of their areas of expertise, should confine themselves to statements of fact that respect the integrity of investigations, and should not speculate or offer opinions about ongoing investigations. The Commission found that the RCMP member inappropriately expressed his opinion about a matter still under investigation and that the comments were inappropriate and inflammatory. The Commission also found that the member had demonstrated poor judgement and had violated the RCMP's media relations policy. As a result, the Commission recommended that the member apologize by letter to the complainant for his comments. The Commission expressed its concern that a complaint about comments by an RCMP member to the media was disposed of without any apparent consideration of relevant RCMP policy. The RCMP Commissioner agreed with all of the Commission Chair's findings and recommendations.

IMPROPER ENTRY INTO A RESIDENCE

- A man complained, among other things, that an RCMP member improperly entered his home without consent.

A municipal police officer and an RCMP member were investigating the complainant's grandson. At that time, the grandson was living in the complainant's home. The municipal police officer approached the house and knocked on the residence door. The RCMP member stood by while the municipal police officer opened the door and called out the grandson's name. No one answered. The municipal police officer and the member returned to their car and waited a short time before proceeding again in an identical manner. This time, the complainant's grandson responded and was subsequently arrested. In its letter of disposition, the RCMP rejected the allegation. In its interim report, the Commission noted the law on this issue and concluded that the conduct of the municipal police officer had violated the constitutional right to privacy of the complainant and his grandson. The Commission also found that the RCMP member was part of the improper activity and that he had ample opportunity to advise his municipal policing partner of the impropriety of the action. Accordingly, the Commission recommended that the RCMP member be provided with guidance regarding his obligations as a peace officer. In his response to the Commission, the Commissioner disagreed with the Commission's findings and recommendation and found that the RCMP member had acted appropriately. Specifically, he stated that the municipal police officer and the member were "invited in." He further excused the conduct of the member on the grounds that the member was not asked his opinion about the propriety of opening the door. In her final report, the Chair noted that any "implied invitation" to approach a home ends at the door. The law does not permit a police officer, or anyone else, to open a door without consent or proper authorization, except in limited emergency circumstances. Although the member had not physically opened the door, he had a continuing obligation to ensure that the rights of the complainant and his grandson were not violated. At the very least, he should have taken positive steps to ensure the door was not opened the second time. The Chair's final report strongly recommended that operational guidance be provided to the RCMP member and that he be reminded of the law regarding a person's reasonable expectation of privacy.

INTERFERENCE IN A CIVIL DISPUTE

- The complainant, a building contractor, alleged that an RCMP member improperly ordered a security guard in the complainant's employ to give the key to a house to another individual.

The complainant had agreed to sell a house. On the date set for the closing of the transaction, the buyers had not met all the terms of the agreement. Accordingly, the complainant was not prepared to give the buyers possession of the property and he hired a security guard to prevent them from taking possession. The complainant had forewarned the RCMP about the situation. The buyers sought

the assistance of the RCMP to gain access to the house. Relying on a Land Titles document shown to him by the buyers and on ambiguous advice received from a Crown prosecutor, the RCMP member ordered the security guard to hand over the key. The member made no effort to find out the complainant's side of the story. The contractor complained about the member's conduct in this case and the RCMP investigated the complaint. In its letter of disposition, the RCMP rejected the complainant's allegation on the grounds that the member had no choice but to give possession to the buyers after they produced the title deeds. In its interim report, the Commission concluded that the actions of the member had amounted to interference in a civil dispute. It pointed out that RCMP involvement in such disputes must be limited to preventing a breach of the peace. In the interim report, the Commission recommended that (a) the member be reminded of the RCMP's limited role in civil disputes and (b) he apologize to the complainant. In his response, the Commissioner specifically rejected this second recommendation because the member's error had been made in good faith.

In its final report, the Commission highlighted the conflict between the Commissioner's position and the RCMP's guiding principles for police service delivery. The RCMP has repeatedly and publicly declared that members of the public should be treated as clients. Accordingly, it is reasonable to assume that members will acknowledge responsibility for mistakes, even those made in good faith, and apologize for their errors. In light of these guiding principles, the Commission's final report urged the RCMP Commissioner to reconsider his decision and ensure that the RCMP member apologize to the complainant.

RAPPORT ANNUEL

2001-2002

Commission for Public Complaints Against the RCMP

Commission des plaintes du public contre la GRC

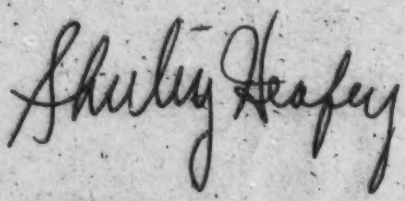
L'honorable Lawrence MacAulay, C.P., député
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 45.34 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport annuel de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada pour l'exercice 2001-2002, en vue de sa présentation au Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

La présidente,



Shirley Heafey

Juin 2002

Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
N° de cat. JS77-1/2002
ISBN 0-662-66431-0
Révision de l'anglais et traduction : Prosebusters Communications
Conception et mise en pages : Accurate Design & Communication Inc.

TABLE DES MATIÈRES

MESSAGE DE LA PRÉSIDENTE 4

ÉNONCÉ DE LA COMMISSION 6

PARTIE 1. AU SUJET DE LA COMMISSION 8
- RÔLE DE LA COMMISSION 8
- COMPÉTENCE DE LA COMMISSION 9
- PROCÉDURE DE PLAINTE ET D'EXAMEN 9
- DANS L'INTÉRÊT PUBLIC : ENQUÊTES ET AUDIENCES 10
- COMPOSITION DE LA COMMISSION 12
  - MEMBRES DE LA COMMISSION 12
  - PERSONNEL DE LA COMMISSION 12

PARTIE 2. RÉTROSPECTIVE DE L'ANNÉE – LE POINT SUR LES ACTIVITÉS 13
- PLAN STRATÉGIQUE – ANNÉE DEUX 13
- DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS 15
- PLAINTES 15
  - MODE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS À L'AMIABLE 15
- EXAMENS 17
  - NOUVELLES PROCÉDURES 17
  - UNE DÉMARCHE UNIFORME APPLICABLE AUX EXAMENS 17
  - DÉFIS 18
- AUDIENCES 19
  - AUDIENCE SUR LES ÉVÉNEMENTS ENTOURANT LA CONFÉRENCE DE L'APEC : LE RAPPORT FINAL 19
- PROJETS SPÉCIAUX 20
  - LES POURSUITES POLICIÈRES ET LA SÉCURITÉ DU PUBLIC 20
- ACTIVITÉS PROFESSIONNELLES 22

PARTIE 3. REGARD SUR L'AVENIR 23

ANNEXE A
- STRUCTURE DE LA COMMISSION 25

ANNEXE B
- BUDGET DE LA COMMISSION 27

ANNEXE C
- RÉSUMÉ DE CAS D'EXAMEN D'INTÉRÊT 28

COMMENT JOINDRE LA COMMISSION 37

MESSAGE DE LA PRÉSIDENTE

L'année qui vient de s'écouler a été tumultueuse pour les institutions chargées du maintien de l'ordre. La plupart d'entre nous ignorons l'étendue des responsabilités dévolues aux forces policières du Canada et au stress croissant avec lequel elles doivent composer. En effet, à la suite des actes de terrorisme perpétrés contre notre proche allié, le gouvernement canadien a adopté des lois qui confèrent à la police des pouvoirs extraordinaires. Les répercussions de tels pouvoirs, sur les individus œuvrant à l'intérieur de nos frontières, demeurent incertaines. Le Canada devait réagir et il l'a fait.

Toutefois, ces nouveaux pouvoirs amènent la GRC, ainsi que la Commission, sur un territoire inexploré dans lequel nous devons nous aventurer avec extrême prudence. Considérant que le Canada est une mosaïque culturelle, tout changement social majeur sera interprété et vécu différemment. Chacun a sa propre perspective, sa propre expérience et sa mémoire culturelle unique de ses interactions avec les forces de police du Canada. Nous devons donc démontrer, tant à la Commission qu'à la GRC, que nous comprenons cette caractéristique inhérente à la société canadienne et notre travail doit en être témoin.

Jamais il n'a été plus important pour la GRC de bénéficier de l'appui inconditionnel des collectivités pour lesquelles elle assure des services de police. Jamais auparavant il n'a été si crucial d'atteindre l'ensemble des collectivités du Canada, de bâtir la confiance ainsi que de la conserver. Mais la confiance demeure intimement liée à la redevabilité : la GRC doit montrer par ses actes, à tous les niveaux, qu'elle est digne de confiance et qu'elle assume la responsabilité de sa conduite.

D'ailleurs, c'est un point de vue auquel le commissaire de la GRC, Giuliano Zaccardelli, a clairement souscrit lorsqu'il a écrit : « il nous faut démontrer dans notre travail quotidien que nous sommes responsables de nos actions et que nous les prenons au sérieux »[1].

Le travail de la Commission est vital pour assurer la redevabilité. Et cette année, j'ai l'intention de redoubler d'efforts pour que le public et la GRC soient davantage sensibilisés au caractère essentiel de notre rôle et de notre mandat. Il est important que nous communiquions et partagions notre vision – « L'excellence des services de police : une question de redevabilité » – aussi largement que possible avec les citoyens que nous servons, de même qu'avec la force de police nationale de notre pays.

Nous sommes extrêmement conscients que le contexte social et politique a changé. Bien que cela soit incontestable et qu'on puisse à l'occasion en concevoir quelques inquiétudes, je tiens à rassurer le Parlement, les membres du public ainsi que la GRC en leur indiquant que nous continuerons d'être vigilants, quels que soient les entraves ou les défis, pour servir la population du Canada.

La présidente de la Commission
des plaintes du public contre la GRC,
Shirley Heafey

[1] Voir l'article intitulé « Il faut une stabilité durable et un changement radical », par Giuliano Zaccardelli, commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, paru dans la *Gazette*, vol. 63, n° 5, 2001.

ÉNONCÉ DE LA COMMISSION

VISION

L'EXCELLENCE DES SERVICES DE POLICE : UNE QUESTION DE REDEVABILITÉ

VALEURS FONDAMENTALES

Les valeurs fondamentales suivantes nous guident dans notre travail et reflètent l'environnement de travail que nous recherchons :

- l'indépendance
- l'objectivité
- l'équité
- la rapidité d'exécution
- la communication efficace
- l'excellence
- le respect
- l'intégrité
- le professionnalisme
- le travail d'équipe

PARTIE 1

AU SUJET DE LA COMMISSION

RÔLE DE LA COMMISSION

La Commission des plaintes du public contre la GRC est un organisme autonome qui ne fait pas partie de la GRC. En créant la Commission, le Parlement l'a investie du mandat de donner suite aux allégations de conduite inappropriée de membres de la GRC et de renforcer la bonne conduite de la police. Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission traite la population et les membres de la GRC avec équité et objectivité. La Commission n'agit pas en tant que défenseur de la partie plaignante ou des membres de la GRC. Elle n'est pas non plus un organisme disciplinaire ayant le pouvoir d'imposer des sanctions aux membres de la GRC ou de dédommager les plaignants. Sa mission consiste à formuler des conclusions et des recommandations visant à empêcher que les problèmes ne se reproduisent. Ses conclusions et ses recommandations peuvent viser la conduite de membres de la GRC en particulier ou se rapporter à des enjeux plus vastes ayant trait à la politique et aux méthodes policières de l'organisme. L'efficacité de la Commission dépend par conséquent de l'acceptation, par le Commissaire de la GRC, de ses conclusions et de ses recommandations.

COMPÉTENCE DE LA COMMISSION

De façon générale, la Commission a compétence, en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, pour entendre toute plainte émanant du public ayant trait à la conduite d'un membre de la GRC dans l'exercice de ses fonctions. En vertu de ses attributions et de ses fonctions, la GRC s'occupe notamment d'enquêtes criminelles, d'enquêtes sur les plaintes du public, de missions de sécurité et d'activités du renseignement. La Commission n'a toutefois pas compétence pour enquêter sur l'administration ou la gestion de la Gendarmerie, ou en faire l'examen.

La plainte doit également viser :

- un membre de la GRC ou une autre personne nommée ou employée sous l'autorité de la Loi;
- un membre de la GRC ou une autre personne qui, lorsque la plainte a été déposée, n'était pas décédée ni à la retraite, n'avait pas démissionné ou n'avait pas été congédiée par la Gendarmerie;
- une conduite survenue après le 30 septembre 1988, date à laquelle la Commission a été autorisée à recevoir des plaintes.

Au cours de son histoire, la Commission a refusé de se pencher sur des plaintes concernant la conduite personnelle de membres de la GRC, sauf si les personnes en cause avaient agi manifestement comme si elles étaient en fonction. Toutefois, un examen approfondi de la compétence de la Commission révèle une exception. Bien que la Commission reconnaisse que les membres de la GRC ont droit à une vie privée à l'abri du regard d'autrui, dans certains cas la conduite personnelle de membres peut faire mauvaise impression en raison de leur poste au sein de la GRC et être préjudiciable à l'ensemble du corps policier. Par conséquent, lorsque la conduite présumée aura probablement des répercussions négatives sur le rendement du membre de la GRC ou sur la réputation de l'organisme, la Commission accepte et examine la plainte. En pareil cas, la Commission limite le plus possible l'information personnelle divulguée dans son rapport.

La Commission s'efforce de résoudre dès le début de la procédure de plainte la question de compétence inhérente à la plainte déposée. Ce faisant, elle réduit le nombre de plaintes enquêtées inutilement par la GRC. Lorsque la Commission détermine qu'elle n'a pas compétence pour accepter ou examiner une plainte, elle en avise le plaignant.

Étant donné que les plaintes peuvent également être déposées auprès de la GRC, la Commission avise cette dernière des critères retenus pour déterminer sa compétence. La Commission est convaincue que ses efforts pour résoudre d'emblée le problème de compétence améliorera la rapidité et l'efficience du service aux plaignants et aux membres de la GRC, et optimisera l'usage des ressources de la GRC et de la Commission.

PROCÉDURE DE PLAINTE ET D'EXAMEN

Tel qu'indiqué au tableau de la page 11, les plaintes peuvent provenir de l'une des sources suivantes :

- une personne peut déposer une plainte directement auprès de la GRC;

- une personne peut déposer une plainte auprès de la Commission ou des autorités policières provinciales;
- la Présidente de la Commission peut déposer une plainte.

Chaque plainte est traitée comme suit :

- d'abord, la GRC mène une enquête sauf si la Présidente de la Commission considère qu'il est dans l'intérêt public d'enquêter sur la plainte;
- ensuite la GRC rend compte des résultats de son enquête au plaignant et aux membres de police en cause.

Si le plaignant n'est pas satisfait de la façon dont la GRC a traité la question, il peut demander un examen à la Commission. Après cet examen, si la Présidente s'estime satisfaite de la façon dont la GRC a donné suite à la plainte, elle en fait état par écrit à toutes les parties concernées, de même qu'au Commissaire et au ministre responsable de la GRC, le Solliciteur général.

Dans le cas contraire, elle peut, après avoir examiné les documents pertinents présentés par la GRC :

- examiner la plainte sans enquêter de manière plus approfondie;
- demander une enquête plus approfondie au Commissaire de la GRC;
- tenir sa propre enquête;
- convoquer une audience publique.

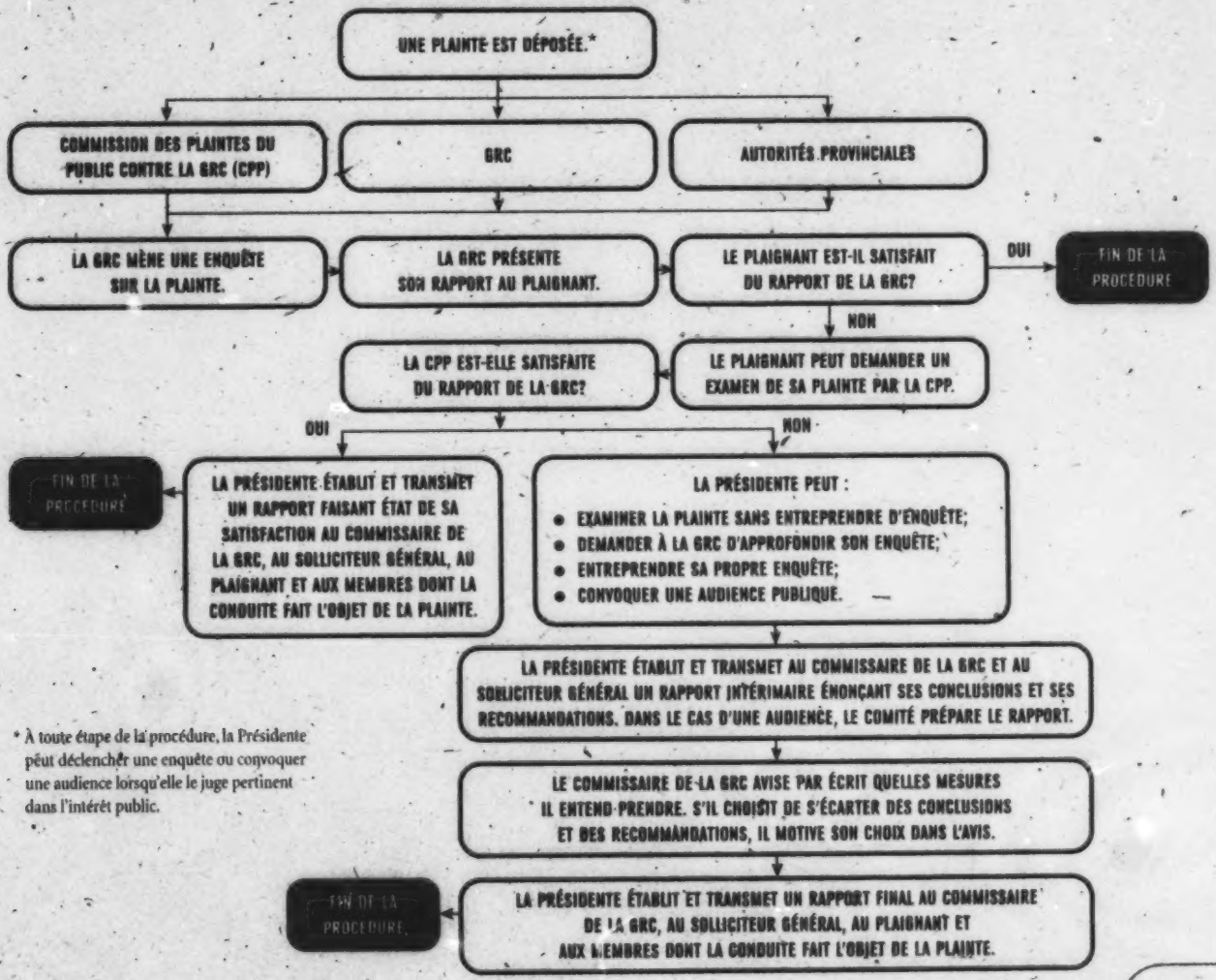
En pareil cas, la Présidente fait état de ses conclusions et de ses recommandations dans son rapport intérimaire et le fait parvenir au Commissaire de la GRC et au Solliciteur Général. (Dans le cas d'une audience publique, c'est le comité d'audience qui établit le rapport.) Ce rapport intérimaire est traité comme suit :

- Le Commissaire de la GRC avise, par écrit, la Présidente et le Solliciteur général de toute mesure qu'il compte prendre en réponse aux conclusions et aux recommandations de la Présidente. (Si le Commissaire choisit de s'écarter des conclusions et des recommandations énoncées au rapport, il motive son choix dans l'avis.)
- Après examen de l'avis, la Présidente établit et transmet au Commissaire, au Solliciteur général et aux parties un rapport écrit énonçant les conclusions et les recommandations qu'elle estime indiquées.

DANS L'INTÉRÊT PUBLIC : ENQUÊTES ET AUDIENCES

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, lorsqu'un plaignant demande à la Commission d'examiner la façon dont la GRC a donné suite à une plainte, la Présidente de la Commission peut faire enquête ou tenir une audience publique. Enfin, que la GRC ait fait enquête ou non sur la plainte, la Présidente peut mener sa propre enquête ou convoquer une audience publique chaque fois qu'elle le juge utile dans l'intérêt public. Cependant, avant de convoquer une audience publique, la Présidente analyse l'information recueillie au cours d'une enquête de la GRC ou de la Commission.

PROCÉDURE DE RÉCEPTION DES PLAINTES ET D'EXAMEN


UNE PLAINTE EST DÉPOSÉE.*
COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC (CPP)
GRC
AUTORITÉS PROVINCIALES
LA GRC MÈNE UNE ENQUÊTE SUR LA PLAINTE.
LA GRC PRÉSENTE SON RAPPORT AU PLAIGNANT.
LE PLAIGNANT EST-IL SATISFAIT DU RAPPORT DE LA GRC?
OUI
FIN DE LA PROCÉDURE
NON
LE PLAIGNANT PEUT DEMANDER UN EXAMEN DE SA PLAINTE PAR LA CPP.
LA CPP EST-ELLE SATISFAITE DU RAPPORT DE LA GRC?
OUI
NON
FIN DE LA PROCÉDURE
LA PRÉSIDENTE ÉTABLIT ET TRANSMET UN RAPPORT FAISANT ÉTAT DE SA SATISFACTION AU COMMISSAIRE DE LA GRC, AU SOLLICITEUR GÉNÉRAL, AU PLAIGNANT ET AUX MEMBRES DONT LA CONDUITE FAIT L'OBJET DE LA PLAINTE.
LA PRÉSIDENTE PEUT :
• EXAMINER LA PLAINTE SANS ENTREPRENDRE D'ENQUÊTE;
• DEMANDER À LA GRC D'APPROFONDIR SON ENQUÊTE;
• ENTREPRENDRE SA PROPRE ENQUÊTE;
• CONVOQUER UNE AUDIENCE PUBLIQUE.
LA PRÉSIDENTE ÉTABLIT ET TRANSMET AU COMMISSAIRE DE LA GRC ET AU SOLLICITEUR GÉNÉRAL UN RAPPORT INTÉRIMAIRE ÉNONÇANT SES CONCLUSIONS ET SES RECOMMANDATIONS. DANS LE CAS D'UNE AUDIENCE, LE COMITÉ PRÉPARE LE RAPPORT.
LE COMMISSAIRE DE LA GRC AVISE PAR ÉCRIT QUELLES MESURES IL ENTEND PRENDRE. S'IL CHOISIT DE S'ÉCARTER DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS, IL MOTIVE SON CHOIX DANS L'AVIS.
LA PRÉSIDENTE ÉTABLIT ET TRANSMET UN RAPPORT FINAL AU COMMISSAIRE DE LA GRC, AU SOLLICITEUR GÉNÉRAL, AU PLAIGNANT ET AUX MEMBRES DONT LA CONDUITE FAIT L'OBJET DE LA PLAINTE.
FIN DE LA PROCÉDURE

* À toute étape de la procédure, la Présidente peut déclencher une enquête ou convoquer une audience lorsqu'elle le juge pertinent dans l'intérêt public.

Lorsqu'elle fait enquête, la Présidente établit et transmet au Commissaire de la GRC et au Solliciteur général un rapport intérimaire exposant ses conclusions et ses recommandations. Le Commissaire avise par écrit et indique quelles mesures il compte prendre à la lumière des conclusions et des recommandations. Si le Commissaire ne souscrit pas aux conclusions et aux recommandations formulées dans le rapport, il doit en fournir les raisons. La Présidente établit ensuite le rapport final qui est distribué à toutes les parties, de même qu'au Commissaire et au Solliciteur général.

Lorsqu'une audience publique est convoquée, le comité d'audience a pour mission d'établir les faits de la plainte en analysant toute information pertinente. Le comité est habilité à convoquer les témoins en leur délivrant une citation à comparaître et à obtenir les preuves nécessaires. Le comité produit un rapport intérimaire qui peut renfermer des conclusions et des recommandations visant à améliorer les opérations de la GRC en général ou à corriger des lacunes particulières qui sont à l'origine de la plainte. Le rapport intérimaire est envoyé à toutes les parties concernées, de même qu'au Commissaire et au Solliciteur général, et il est rendu public. Le Commissaire est tenu de donner suite au rapport comme il le fait pour une enquête d'intérêt public. Après avoir pris connaissance de la réponse du Commissaire, la Présidente émet un rapport final qui est distribué de la même manière que le rapport du comité d'audience.

COMPOSITION DE LA COMMISSION

MEMBRES DE LA COMMISSION

En vertu de la loi qui l'a créée, la Commission se compose d'un président, d'un vice-président et d'un maximum de 29 autres membres ou suppléants. Elle compte des représentants de chaque province ou territoire qui utilise par contrat les services de police de la GRC. Le président s'acquitte de ses fonctions à temps plein. Les autres membres peuvent être nommés à temps plein ou à temps partiel. Le gouvernement fédéral nomme le président et le vice-président pour un mandat de cinq ans au maximum. Les membres de la Commission représentant chaque province ou territoire sont nommés par le gouverneur en conseil, à l'issue de consultations avec le ministre responsable des questions policières de la province ou du territoire visé.

PERSONNEL DE LA COMMISSION

Les employés de la Commission sont responsables du traitement des plaintes, des examens et des enquêtes et ils assurent le soutien administratif aux comités d'audience. Les efforts conjoints des membres et du personnel de la Commission assurent le bon fonctionnement de l'organisme.

Le bureau de la région de l'Ouest, situé à Surrey, en Colombie-Britannique, est chargé de la réception de toutes les demandes de renseignements et des plaintes dans les deux langues officielles et constitue le premier point de contact pour le public. Le personnel de la Commission responsable des activités d'audience, d'enquête et d'examen exerce principalement ses fonctions à l'Administration centrale à Ottawa.

Un organigramme des rapports hiérarchiques de la Commission est inclus à l'annexe A. L'annexe B présente le budget de la Commission.

PARTIE 2

RÉTROSPECTIVE DE L'ANNÉE – LE POINT SUR LES ACTIVITÉS

PLAN STRATÉGIQUE – ANNÉE DEUX

La Commission vient de terminer la deuxième année de son plan stratégique échelonné sur cinq ans. Ce plan – le premier de son histoire – est le fruit d'une planification et d'un examen à l'échelle de la Commission menés au cours de l'exercice 1999-2000. Cette activité qui a redonné du dynamisme à la Commission lui a permis de définir avec précision ses objectifs et ses priorités et de se doter d'un plan judicieux pour les atteindre.

Au cours des deux premières années du plan, la Commission a mis l'accent sur ses grandes priorités – éliminer l'arriéré de dossiers et accélérer la procédure d'examen. Au cours de l'exercice écoulé, elle a aussi amorcé les premières étapes cruciales de la mise à niveau de son système de gestion de l'information, autre objectif clé de son plan stratégique. Grâce à un meilleur système, le personnel de la Commission sera en mesure de mieux traiter les plaintes; d'effectuer efficacement ses recherches au cours des examens; de cerner, de surveiller et d'évaluer avec plus de facilité les enjeux et les tendances en matière de pratiques policières; et de fournir des études et des analyses aux artisans de la politique concernant les questions policières. Cette mise à niveau sera effectuée au cours du prochain exercice.

PLAN STRATÉGIQUE

GRANDES PRIORITÉS	ANNÉE 1	ANNÉE 2
Éliminer l'arriéré.	✓ Terminé	
Élaborer des normes d'examen internes.	✓ Entrepris	✓ En cours
Mettre à niveau le système de gestion de l'information.		✓ Entrepris
Favoriser l'élaboration de normes à la GRC pour la réception des plaintes du public et la tenue d'enquêtes.		✓ Entrepris
Améliorer la communication interne.	✓ Entrepris	✓ En cours
Accroître la capacité de la Commission à suivre et à analyser les enjeux et les tendances en matière de pratiques policières.	✓ Entrepris	✓ En cours
Développer la capacité de la Commission à saisir et à extraire les données et les autres renseignements utiles.	✓ Entrepris	✓ En cours
Élaborer et mettre en œuvre un plan de communication externe.	✓ Plan élaboré	✓ Début de la mise en œuvre

DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS

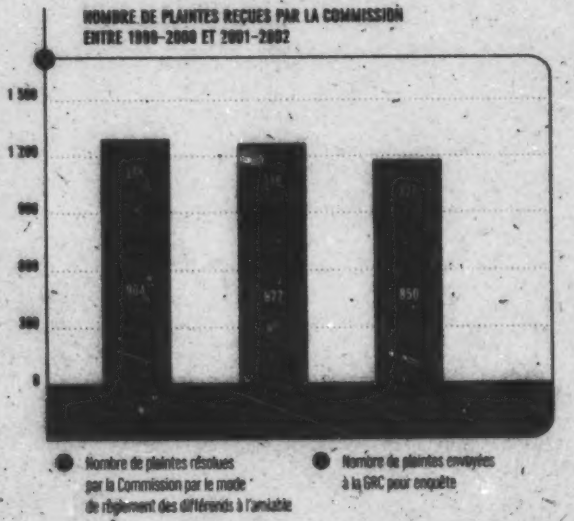
Chaque année, le bureau de la région de l'Ouest reçoit de nombreuses demandes de renseignements qui ne sont pas des plaintes du public au sens de la partie VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Ces demandes de renseignements représentent une partie importante du travail quotidien des analystes. Bien que ces demandes ne conduisent pas toutes à une plainte du public contre la GRC, le personnel de la Commission s'est engagé à servir et à fournir au public de l'information et des conseils afin de répondre à leurs préoccupations. Conscient de l'importance d'évaluer cet aspect du service de la Commission, le bureau de la région de l'Ouest a mis sur pied une base de données pour consigner et analyser avec exactitude le nombre et le type de demandes de renseignements qu'il reçoit. Au cours de l'exercice 2001-2002, la Commission a reçu 1 203 demandes de renseignements à son bureau de la région de l'Ouest.

PLAINTES

Le bureau de la région de l'Ouest reçoit toutes les plaintes du public déposées directement auprès de la Commission concernant la conduite de membres de la GRC. Les analystes de la Commission obtiennent des précisions sur les préoccupations de ces personnes, formulent les plaintes et les acheminent à la GRC. Lorsqu'une question survient concernant la compétence de la Commission, l'analyste consulte l'Unité des services juridiques de la Commission avant d'accepter la plainte. Au cours de l'exercice 2001-2002, la Commission a reçu 1 176 plaintes officielles.

MODE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS À L'AMIABLE

La Commission jouit du succès continu du mode de règlement des différends à l'amiable qu'elle a introduit. Lorsque ce mode de règlement est jugé pertinent, l'analyste – en tant qu'arbitre indépendant – aide le plaignant et la GRC à interagir le plus rapidement possible. Ainsi, la plainte peut être résolue sans qu'on


NOMBRE DE PLAINTES REÇUES PAR LA COMMISSION ENTRE 1999-2000 ET 2001-2002
1 400
1 200
1 000
800
600
0
804
877
850
Nombre de plaintes résolues par la Commission par le mode de règlement des différends à l'amiable
Nombre de plaintes envoyées à la GRC pour enquête

ait recours à la procédure officielle de traitement des plaintes. Le plaignant n'en conserve pas moins la possibilité de déposer une plainte officielle. L'attitude professionnelle et la rapidité d'action des membres de la GRC, en particulier les superviseurs de l'organisme, expliquent en grande partie les résultats satisfaisants de ce service. Le règlement des différends à l'amiable peut procurer plus de satisfaction aux plaignants et aux membres de la GRC puisqu'il résoud le différend au début de la procédure. Cette formule est également économique en ce qu'elle permet d'économiser de précieuses ressources lorsqu'on parvient à une résolution rapide. Au cours de l'exercice, le personnel du bureau de la région de l'Ouest a entrepris une formation structurée en résolution des conflits afin de se perfectionner dans ce domaine.

Les résumés présentés ci-après illustrent les résultats satisfaisants du bureau de la région de l'Ouest en ce qui a trait à la résolution des plaintes par le mode de règlement à l'amiable au cours de l'exercice 2001-2002.

- Le petit ami de la plaignante avait démissionné de façon cordiale du service local des incendies. Par coïncidence, plusieurs articles ont disparu de la caserne des pompiers. Un membre de la GRC a interrogé le jeune homme. La plaignante et son ami ont perçu l'interrogatoire comme s'il s'agissait d'une accusation plutôt que d'une enquête. Ils ont craint une enquête biaisée de la part du membre de la GRC. Un analyste de la Commission a communiqué avec le surintendant du détachement, lequel a examiné le dossier et prévenu la plaignante que son ami n'était pas un suspect, et que l'enquête était close. La plaignante a été satisfaite de l'information et aucune plainte officielle n'a été déposée.
- Deux plaignants ont contacté la Commission après avoir vu une émission sur une chaîne de télévision à propos d'un meurtre à l'étranger. Les suspects étaient des personnes du Canada. Les deux plaignants étaient parvenus à la conclusion que la GRC n'avait pas offert une aide adéquate aux autorités chargées de l'enquête. Un analyste de la Commission a contacté le membre de la GRC chargé du dossier. Ayant obtenu davantage d'information de la GRC, l'analyste a été en mesure d'expliquer aux plaignants que la GRC participait en fait à l'enquête, mais que l'aide qu'elle pouvait accorder était limitée en raison des différences dans les lois applicables au Canada et dans l'autre pays. Les deux plaignants ont été satisfaits de l'explication et aucune plainte officielle n'a été déposée.
- Une robe de cérémonie de grande valeur ayant une importance historique a été volée du véhicule de la plaignante. Celle-ci a repéré la robe volée dans un commerce de prêt sur gages et en a prévenu la GRC, mais la robe est demeurée en vente à cet endroit. L'analyste a communiqué avec un membre supérieur de la GRC qui a examiné le dossier d'enquête et a ordonné la saisie de la robe en attendant qu'on détermine le nom du propriétaire légitime. La plaignante a été satisfaite des mesures prises et aucune plainte officielle n'a été déposée.

- La plaignante était la suspecte d'un vol commis au sein d'une entreprise locale. La GRC croyait l'avoir identifiée sur une vidéocassette récupérée sur les lieux. La plaignante a coopéré avec la GRC et a identifié la personne qui apparaissait en réalité sur la vidéo. Elle était préoccupée, toutefois, puisque la GRC ne s'était pas excusée de son erreur. Un analyste de la Commission a communiqué avec un officier supérieur du détachement qui a accepté de présenter des excuses à la plaignante pour l'embarras et les désagréments qu'elle avait subis. La plaignante a été satisfaite de la réaction de la GRC et aucune plainte officielle n'a été déposée.
- La plaignante a prétendu qu'elle était victime d'une agression et qu'elle l'avait signalée à son détachement local de la GRC. Deux semaines se sont écoulées sans que le présumé agresseur soit arrêté. Il vivait sur le territoire d'un autre détachement de la GRC. Un analyste de la Commission a communiqué avec un des supérieurs du détachement local de la GRC de la plaignante. Ce dernier a indiqué qu'il y avait eu un manque de communication entre les détachements et qu'il assurerait un suivi. Le suspect a été arrêté le jour même. La plaignante a été satisfaite de l'intervention et aucune plainte officielle n'a été déposée.

EXAMENS

Cette année a été une année de défis et de changements pour l'Unité des examens et politiques. La Commission a consacré du temps et des ressources aux initiatives suivantes qui demeurent dans l'intérêt à long terme des plaignants, de la GRC et du public.

NOUVELLES PROCÉDURES

Le changement le plus important a été l'introduction de nouvelles procédures pour maintenir la qualité élevée ainsi que la prestation des examens en temps opportun. Chaque dossier d'examen est maintenant confié à un analyste de l'Unité des examens et politiques et à un avocat de l'Unité des services juridiques. Ces deux personnes examinent les éléments du dossier et conviennent de la démarche à adopter avant que l'analyste ne rédige le rapport à l'intention de la Présidente ou du Vice-président. Grâce à ce changement de procédure, tous les dossiers sont discutés avec le personnel de l'Unité des services juridiques et, au besoin, avec la Présidente ou le Vice-président, avant la rédaction du rapport. Cette nouvelle procédure garantit une prise en compte satisfaisante de toutes les questions juridiques. La Commission s'est également dotée d'un nouveau système de répartition des dossiers, de façon à ce que les dossiers d'examen ayant trait à certains enjeux relatifs aux pratiques policières soient confiés à l'analyste ayant les connaissances spécialisées en la matière.

UNE DÉMARCHE UNIFORME APPLICABLE AUX EXAMENS

L'Unité des examens et politiques a travaillé avec la Section de la gestion des dossiers de la Commission afin de centraliser les documents de recherche. Les analystes ont maintenant facilement accès au fonds des documents de recherche réunis au fil des années. Une fois complètement mis en place, le système informatisé de gestion de l'information améliorera l'accès aux anciens rapports d'examen de la Commission et aux autres documents de recherche. La Commission a également réalisé des progrès dans

l'élaboration de lignes directrices internes afin d'assurer l'uniformité des examens impliquant des enjeux similaires en matière de pratiques policières. Par exemple, un analyste a créé un recueil concernant le recours de la GRC aux prises par l'encolure, qui aidera considérablement le personnel de la Commission dans l'examen de dossiers portant sur la même question. De même, un avocat de l'Unité des services juridiques a écrit un article qui sera bientôt publié sur la jurisprudence émergente en matière de détention aux fins d'enquête afin de fournir un contexte aux conclusions et aux recommandations de la Commission dans un rapport d'examen. Par ailleurs, des analystes, en collaboration avec l'Unité des services juridiques rédigeront des documents à usage interne sur toute une série de questions en matière de pratiques policières, comme le recours à la force et le traitement des personnes en garde à vue. Dans l'ensemble, en plus de préserver la mémoire institutionnelle de la Commission, ces initiatives aideront à assurer une démarche uniforme relativement aux questions de pratiques policières tout en assurant une rapidité d'accès à d'importants documents.

DÉFIS

Bien que la Commission n'ait pas ménagé ses efforts pour apporter les changements internes destinés à assurer la qualité de ses examens, elle continue d'être aux prises avec certaines difficultés. Depuis le 31 décembre 2000, par exemple, la GRC a cessé de fournir à la Commission les mises à jour de son manuel de politique opérationnelle nationale, ce qui signifie que depuis le 1er janvier 2001, la Commission n'a pas facilement accès à la politique nationale de la GRC. Ces difficultés auront de sérieuses répercussions sur la capacité des analystes à examiner les plaintes avec efficacité. La Commission considère qu'il s'agit là d'un enjeu crucial et demande à la GRC de régler ce problème.

Il arrive également que la Commission soit incapable d'obtenir toute l'information pertinente de la GRC au cours de son examen d'une plainte du public. En pareil cas, la Commission peut être contrainte d'exercer son pouvoir de tenir une audience afin d'obliger les témoins à comparaître et à produire les documents requis.

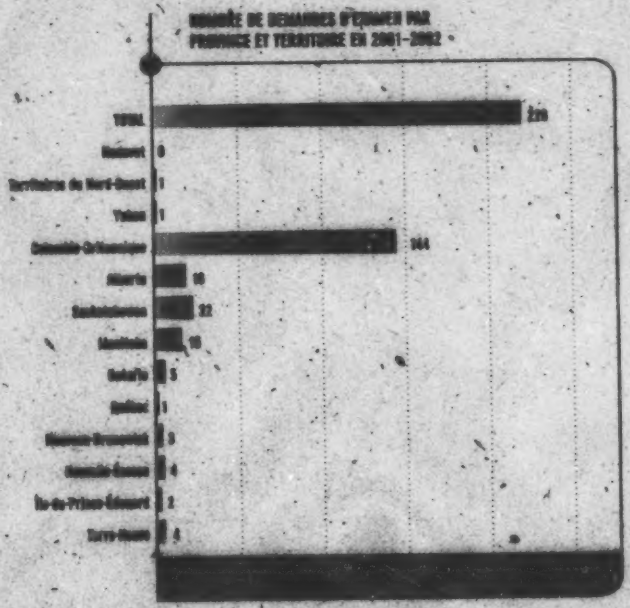
On trouvera à l'annexe C des exemples de cas d'examen.

RAPPORTS D'EXAMEN DE LA COMMISSION EN 2001-2002

Rapports finals après avis du Commissaire	47
Rapports finals après examen	73
Rapports intérimaires	16
Rapports non visés par la partie VII	10
Retrait de demande d'examen	1
Nombre total de rapports signés	147

ENQUÊTES APPROFONDIES JURÉES NÉCESSAIRES PAR LA COMMISSION EN 2001-2002

Amorcées	3
Terminées	10
En cours à la fin de l'exercice	5



AUDIENCES

AUDIENCE SUR LES ÉVÉNEMENTS ENTOURANT LA CONFÉRENCE DE L'APEC : LE RAPPORT FINAL

La Présidente de la Commission a transmis son rapport final sur l'audience d'intérêt public concernant la conduite de membres de la GRC au cours des manifestations publiques organisées en novembre 1997, lors de la Conférence de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) à Vancouver. La diffusion du rapport, le 26 mars 2002, marque la fin de l'audience d'intérêt public la plus longue et la plus controversée de l'histoire de la Commission.

La Présidente a entrepris une enquête le 9 décembre 1997 après avoir reçu 52 plaintes concernant la conduite de membres de la GRC sur le campus de l'Université de Colombie-Britannique et au détachement de Richmond. Elle a par la suite convoqué une audience d'intérêt public sur ces plaintes le 20 février 1998. Elle a nommé un comité constitué de trois membres pour diriger l'audience, mais ces personnes ont démissionné en décembre 1998. La Présidente a alors nommé l'honorable Ted Hughes, c.r. pour présider l'audience, qui s'est déroulée de mars 1999 à juin 2000. Le 31 juillet 2001, M. Hughes a présenté son rapport intérimaire.

Le 6 septembre 2001, le Commissaire de la GRC a présenté sa réponse écrite au rapport de M. Hughes. Le Commissaire a souscrit à la majorité des conclusions et des recommandations de M. Hughes et il a fait savoir que la GRC avait depuis lors entrepris un examen approfondi de sa préparation et de son intervention dans des incidents susceptibles de troubler l'ordre public. Il a

ajouté qu'il avait consulté d'autres services de police pour prendre connaissance des pratiques exemplaires dans l'organisation de la sécurité à l'occasion de tels événements. Le Commissaire a confirmé qu'il avait demandé un examen approfondi de la politique nationale de la GRC pour s'assurer qu'elle reflète les objectifs fondamentaux des recommandations.

Dans son rapport final, la Présidente a reconnu que le Commissaire avait souscrit de façon générale aux conclusions et aux recommandations de M. Hughes, mais elle a fait observer que le Commissaire n'avait pas donné suite à l'une des recommandations demandant qu'on fasse rapidement des rénovations au détachement de Richmond afin de prévoir un local privé pour les fouilles corporelles. Selon la Présidente, il est inacceptable qu'un détachement de cette importance, situé dans le voisinage immédiat d'un aéroport international, ne puisse disposer d'un local privé approprié pour la fouille des personnes en garde à vue. La Présidente a également fait observer qu'il était évident, d'après le rapport de M. Hughes, que certaines personnes avaient subi les répercussions néfastes de la conduite inappropriée de la GRC au cours des manifestations et que, compte tenu de l'importance accordée par l'ensemble de la GRC aux services de police communautaires, des excuses auraient dû être présentées en temps opportun à ces personnes. Si la Présidente a exprimé l'espoir que les personnes ayant souffert des conséquences de la conduite inacceptable de la police trouvent un certain réconfort dans le fait que le Commissaire souscrive aux recommandations de M. Hughes, elle n'en a pas moins signalé que des excuses s'imposaient. La Présidente a demandé au Commissaire de la tenir au courant des progrès futurs concernant la mise en œuvre des recommandations de M. Hughes et de toute autre initiative de la GRC. Le Commissaire a depuis lors indiqué à la Présidente que des modifications à la politique avaient été apportées et qu'il fournirait un compte rendu plus détaillé du suivi des recommandations de M. Hughes dans son prochain compte rendu d'activités, dont la Présidente obtient couramment copie.

On trouvera dans le site Web de la Commission les rapports intérimaire et final de l'audience sur les événements entourant la Conférence de l'APEC.

PROJETS SPÉCIAUX

LES POURSUITES POLICIÈRES ET LA SÉCURITÉ DU PUBLIC

Au fil des années, la Présidente a reçu plusieurs plaintes sur les poursuites policières à grande vitesse et leur issue souvent tragique. Ces dossiers ont soulevé de sérieuses questions quant aux menaces à la sécurité du public. La Présidente a donc entrepris un examen approfondi de cet aspect de la conduite de la police et a publié son rapport intitulé *Les poursuites policières et la sécurité du public*, à l'automne 1999. Le rapport recommande les changements suivants dans quatre domaines de la politique nationale de la GRC concernant les poursuites et la formation :

1) Que la GRC modifie sa politique sur les poursuites comportant des risques afin que ses membres sachent qu'ils ne doivent mener des poursuites comportant des risques qu'en cas de délit grave. La politique devrait définir clairement ce qu'on entend par « délit grave »;

2) Que la GRC modifie sa politique sur les poursuites afin que ses membres soient contraints d'utiliser l'équipement d'urgence dans toutes les poursuites dites « courantes », pour avertir le public du danger;

3) Que la GRC rende obligatoire sa formation avancée à la conduite automobile pour tous les membres appelés à effectuer des poursuites. Ce programme devrait offrir une meilleure formation sur l'évaluation des risques et la prise de décision;

4) Que le programme de formation avancée à la conduite automobile devrait être suivi d'un programme de recyclage pour chaque membre au moins une fois tous les trois ans, comme le recommandait l'Évaluation de la Division E de la GRC en 1986.

Pour donner suite à ces recommandations, la GRC s'est penchée sur sa politique et la formation qu'elle assure en matière de poursuites. La Commission a fourni de la rétroaction à trois reprises au cours de l'examen de la GRC.

Le 19 novembre 2001, le Commissaire de la GRC a présenté une réponse écrite à la Présidente concernant les recommandations du rapport de la Commission. Il lui a signalé qu'une nouvelle politique nationale avait été adoptée par la GRC concernant les interventions policières en cas d'urgence, à compter du 8 novembre 2001, et qu'elle avait été distribuée à tous les commandants avec des directives que les membres en prennent connaissance.

La Présidente a pris note de l'engagement du Commissaire à améliorer les programmes de formation pour mettre l'accent sur les compétences en évaluation du risque et prise de décisions tout en rendant les programmes de formation plus accessibles aux membres. Elle craint cependant que la nouvelle politique n'adresse pas l'ensemble de ces recommandations. La Présidente continuera de surveiller de près le problème des poursuites policières et la menace qu'elles font peser sur la sécurité publique ainsi que sur les membres de la GRC. La Présidente est tout à fait convaincue que le Commissaire de la GRC devrait se conformer intégralement à ses recommandations en modifiant sa politique sur les poursuites policières et en améliorant la formation de ses membres au chapitre de la conduite automobile.

ACTIVITÉS PROFESSIONNELLES

Au cours de l'exercice, la Présidente et d'autres représentants de la Commission ont participé à diverses conférences avec d'autres organismes de surveillance civile. La Présidente a également continué de parcourir le pays pour discuter de son rôle à la tête d'un organisme de surveillance civile avec différentes personnes et différents groupes, y compris des représentants de nombreuses divisions de la GRC. Ces réunions donnent aux membres de la GRC et à d'autres l'occasion de rencontrer la Présidente en personne pour discuter de la procédure de plainte du public de même que des questions d'intérêt ou des préoccupations connexes.

En mars 2002, la Présidente a été membre d'un groupe de discussion à l'occasion du colloque de l'Institut canadien d'administration de la justice intitulé « Terrorisme, droit et démocratie », où l'on s'est penché sur les enjeux et les préoccupations qui sont apparus depuis le 11 septembre, y compris le renforcement des pouvoirs de la police dans la nouvelle loi anti-terrorisme. Le personnel de la Commission a également participé à la première conférence annuelle conjointe tenue à Québec, en juin 2001, par l'Association canadienne de surveillance civile du maintien de l'ordre (CACOLE) et l'International Association of Civilian Oversight of Law Enforcement (IACOLE). Le thème était « Les défis des organismes de surveillance civile dans un environnement global : droits de la personne et la police ».

Des professionnels appartenant à divers organismes étrangers chargés de la surveillance civile, notamment des représentants de la police nationale de la République slovaque, du bureau de l'Ombudsman de Nouvelle-Galles du Sud, en Australie, et du bureau d'enquête de la République tchèque, ont rencontré le personnel de la Commission.

Enfin, la Commission a continué de transmettre à des organismes et organisations d'autres pays du monde ses principaux rapports, comme *Les poursuites policières et la sécurité du public* et les deux rapports de la Présidente découlant d'enquêtes d'intérêt public.

PARTIE 3

REGARD SUR L'AVENIR

La Présidente de la Commission a mis l'accent à plusieurs reprises sur la raison d'être de la Commission, qui est de viser l'excellence dans les pratiques policières en obligeant la GRC à être redevable au public de la façon qu'elle exerce les pouvoirs dont elle est investie. Même en des temps d'incertitude et de difficultés, comme nous en avons connu depuis le 11 septembre, la Commission doit s'efforcer de s'acquitter efficacement de son rôle d'organisme de surveillance civile. D'ailleurs, maintenant que le Parlement a élargi les pouvoirs de la police en adoptant des lois pour lutter contre le terrorisme et le crime organisé, les responsabilités de la Commission se sont accrues. L'impact de la nouvelle législation sur le nombre de plaintes et de demandes d'examen dont sera saisie la Commission est incertain.

Mais ce que l'on *sait*, c'est qu'il est maintenant crucial de disposer de normes régissant l'intégrité de la procédure de plainte du public pour garantir un traitement approfondi, uniforme et rapide. Le plan stratégique de la Commission a mis en évidence l'importance d'élaborer ces normes. Au cours de l'exercice écoulé, la Commission a terminé la première étape conduisant à la mise en œuvre de normes visant à assurer l'uniformité et la qualité des examens qu'elle effectue. Au cours de l'exercice à venir, la Commission envisage d'inciter la GRC a élaborer des normes dans deux domaines clés supplémentaires – la réception des plaintes du public et les enquêtes.

La façon dont les plaintes du public sont actuellement reçues, consignées et classées dépend de la personne qui enregistre la plainte. En instaurant une approche normalisée pour l'enregistrement et le classement des plaintes, la GRC sera en mesure de saisir la nature précise des préoccupations du plaignant – première étape cruciale pour une résolution efficace. De même, la Commission encouragera la GRC à élaborer des normes visant les enquêtes sur les plaintes du public, qui sont également indispensables pour la rapidité et la qualité. La Commission espère que ce changement réduira considérablement le nombre d'enquêtes plus approfondies requises en raison des lacunes des enquêtes menées au départ par la GRC sur les plaintes du public. (On trouvera à l'annexe C des exemples de cas où la Commission a demandé une enquête plus approfondie en raison des lacunes de l'enquête initiale.)

La Commission envisage également d'amorcer des discussions avec la GRC pour vérifier dans quelle mesure cette dernière a mis en œuvre les centaines de recommandations formulées par la Commission au fil des années. Cet examen permettra à la Commission d'évaluer son efficacité en tant qu'organisme de surveillance civile. Par ailleurs, la Présidente continue de surveiller étroitement la mise en œuvre de ses recommandations concernant l'enquête d'intérêt public sur la garde à vue et la mort de M. Kim Erik Nielsen de Kamloops, en Colombie-Britannique, pour aider à prévenir d'autres tragédies similaires.

Bien que la Présidente connaisse les nouveaux défis et exigences auxquels se trouve confrontée la police depuis le 11 septembre, la Commission continuera d'assumer son rôle de surveillance civile et de s'acquitter de son obligation de veiller à ce que la GRC soit redevable à la population concernant l'usage de ses pouvoirs extraordinaires.

ANNEXE A

STRUCTURE DE LA COMMISSION

PRÉSIDENTE ET VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

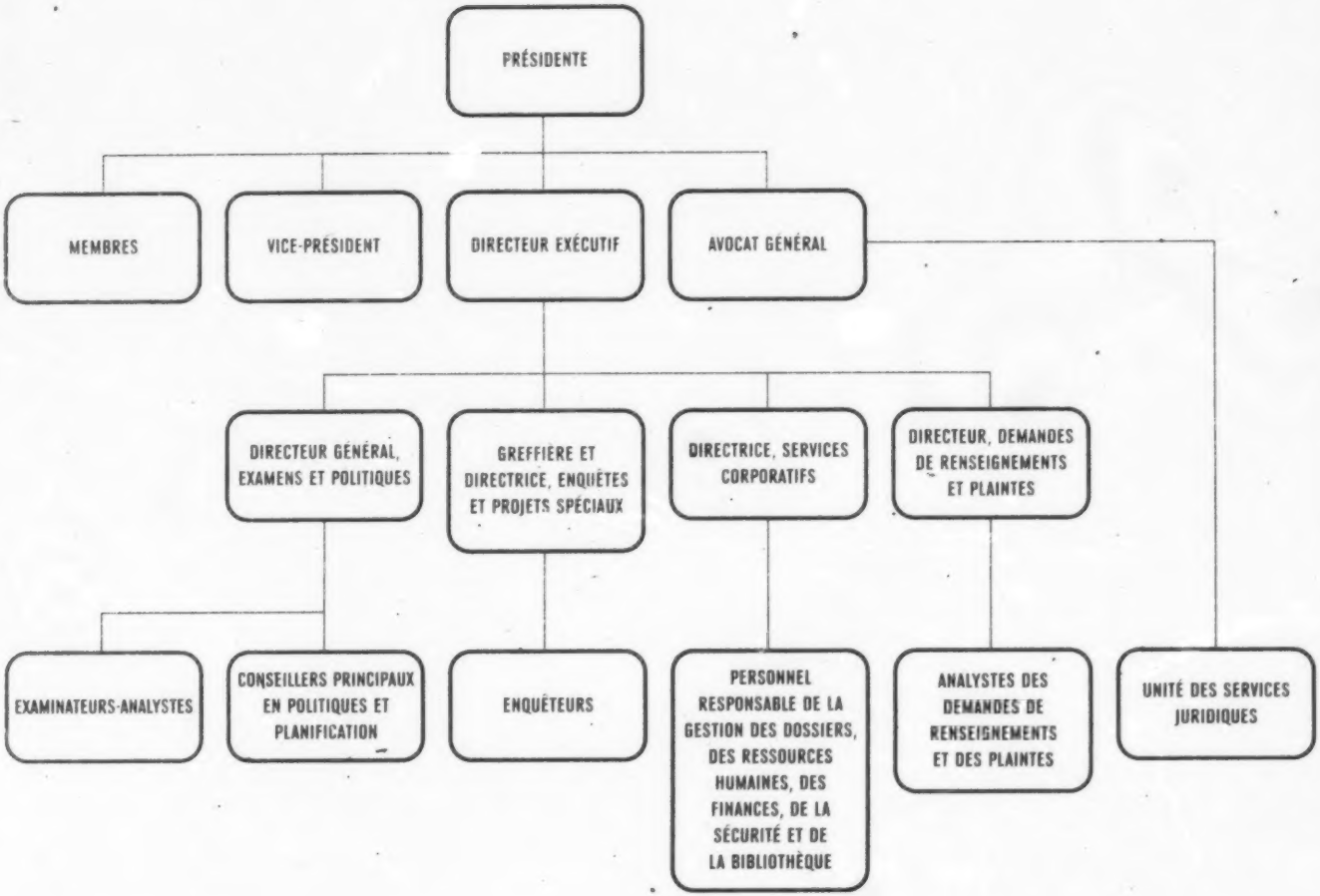
PRÉSIDENTE
SHIRLEY HEAFEY

M^me^ Heafey a été nommée à la présidence de la Commission le 16 octobre 1997, pour un mandat de trois ans, après avoir été membre à titre particulier de la Commission de 1995 à 1997. Avant d'occuper ces postes, M^me^ Heafey était avocate dans un cabinet privé à Ottawa. Spécialisée en droit administratif et droits de la personne, M^me^ Heafey a également été conseillère spéciale auprès du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et auprès du procureur de la Ville d'Ottawa. En octobre 2000, son mandat a été reconduit pour cinq autres années.

VICE-PRÉSIDENT
JOHN L. WRIGHT

M. Wright a été nommé vice-président de la Commission le 26 août 1998. Cet ancien major des Forces armées canadiennes est un spécialiste de la police militaire. Il a participé à plusieurs programmes communautaires de justice pénale et il agit à titre d'arbitre et de médiateur dans les relations de travail. M. Wright a été président de la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon pendant sept ans. Il est membre de la Commission depuis sa création en 1988, et a exercé ses fonctions au sein de la Commission à temps partiel. Le 26 août 2000, son mandat a été reconduit pour deux autres années.

ORGANIGRAMME


PRÉSIDENTE
MEMBRES
VICE-PRÉSIDENT
DIRECTEUR EXÉCUTIF
AVOCAT GÉNÉRAL
DIRECTEUR GÉNÉRAL, EXAMENS ET POLITIQUES
GREFFIÈRE ET DIRECTRICE, ENQUÊTES ET PROJETS SPÉCIAUX
DIRECTRICE, SERVICES CORPORATIFS
DIRECTEUR, DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS ET PLAINTES
EXAMINATEURS-ANALYSTES
CONSEILLERS PRINCIPAUX EN POLITIQUES ET PLANIFICATION
ENQUÊTEURS
PERSONNEL RESPONSABLE DE LA GESTION DES DOSSIERS, DES RESSOURCES HUMAINES, DES FINANCES, DE LA SÉCURITÉ ET DE LA BIBLIOTHÈQUE
ANALYSTES DES DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS ET DES PLAINTES
UNITÉ DES SERVICES JURIDIQUES

ANNEXE B

BUDGET DE LA COMMISSION

(MILLIERS DE DOLLARS)	DÉPENSES RÉELLES 2001-2002	DÉPENSES PRÉVUES 2002-2003
Traitement et salaires et autres frais de personnel	2 286*	2 [illegible]
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	367	4[illegible]
Total partiel	2 653	2 [illegible]
Autres dépenses de fonctionnement	2 018**	1 [illegible]
Total des dépenses nettes	4 671	4 [illegible]

* Ce montant inclut le financement reçu par l'intermédiaire de l'Intégrité des programmes – deuxième série.

** Ce montant inclut les fonds supplémentaires alloués à la Commission pour couvrir les coûts de l'audience sur les événements entourant la Conférence de l'APEC.

ANNEXE C

RÉSUMÉ DE CAS D'EXAMEN D'INTÉRÊT

Dans les sommaires qui suivent, la Commission s'est écartée de sa méthode habituelle. Autrefois, les sommaires contenaient des dossiers où la Commission était satisfaite de la conduite de la police et d'autres où elle ne l'était pas. Cette année, le résumé de cas d'examen met l'accent sur les différences notables entre la Commission et la GRC relativement à la mise en lumière de certains enjeux nécessitant la vigilance constante de la GRC.

RECOURS À LA FORCE

Un homme a vu plaint, entre autres, d'avoir reçu des coups de pied et d'avoir été frappé après avoir été maîtrisé au cours d'une arrestation légitime.

Des membres de la GRC ont arrêté le plaignant pour vérifier sa sobriété. Après l'avoir soumis – il avait au départ essayé de s'enfuir – ils ont découvert qu'il était recherché pour une présumée agression sexuelle. Le plaignant a résisté aux efforts des policiers pour le mettre en état d'arrestation et il y a eu lutte. La Commission concède à la GRC que les policiers ont été contraints d'avoir recours à la force pour arrêter le plaignant. Toutefois, alors que le plaignant était à terre « à quatre pattes avec les mains sous le corps » un policier lui a donné un coup de pied sur le côté de la tête, près de la région temporale, parce qu'il n'avait pas obtempéré à l'ordre de mettre ses mains derrière son dos.

La lettre de règlement de la GRC indiquait que le coup de pied à la tête du plaignant « pour empêcher la situation de se dégrader, était inacceptable et indiquait que le membre de la GRC recevrait des conseils opérationnellet sur ce point. Dans son rapport intérimaire, la Commission a mentionné que le coup de pied à la tête du plaignant équivalait à un recours abusif à la force et elle a recommandé que la GRC reconnaisse cet état de chose. Le Commissaire a expressément rejeté cette

conclusion et la recommandation dans sa réponse à la Commission. À son avis, le coup de pied à la tête du plaignant « ne constituait pas un recours abusif à la force mais plutôt une application inadéquate de la force » et il a appuyé le recours à cette tactique au sol en faisant valoir que « bien que peu populaire », elle pouvait mettre fin à une situation qui « pourrait dégénérer ». La Commission fait valoir dans son rapport final que la position adoptée par le Commissaire n'est pas conforme à la politique de la GRC ni à la formation qu'elle dispense, puisqu'elle ne tolère pas qu'on donne des coups de pied à la tête pour obliger un suspect peu coopératif à obtempérer. En effet, donner des coups de pied à la tête d'une personne n'est pas une stratégie d'intervention appropriée, à moins que le policier n'ait d'autre solution que d'avoir recours à une force éventuellement mortelle, ce qui n'était pas le cas ici. Le rapport final exprime l'espoir que le Commissaire reconsidérera sa décision concernant ce « type de conduite en pareil cas ».

- Un homme s'est plaint notamment du fait que les membres de la GRC avaient fait un usage abusif de la force à son endroit, ce qui n'était pas nécessaire, compte tenu des circonstances.

Les membres de la GRC ont contraint le plaignant à s'arrêter sur la route au beau milieu de la nuit pour vérifier s'il conduisait avec facultés affaiblies. On lui a demandé de présenter son permis de conduire et sa carte d'immatriculation. Peu de temps après, un autre véhicule de la GRC est arrivé sur les lieux. Alors qu'ils vérifiaient les papiers du chauffeur, les agents se sont préoccupés du fait que le plaignant faisait l'objet d'un mandat en matière d'immigration en souffrance. À ce moment-là, le plaignant a eu peur que les agents ne l'agressent, en raison de l'heure tardive et de l'absence de témoin sur les lieux. Il a alors essayé de faire signe à un autre chauffeur pour qu'il lui serve de témoin. Lorsqu'une voiture s'est arrêtée, les agents ont ordonné au conducteur de quitter les lieux. Deux des membres de la GRC se sont alors emparé du plaignant afin de l'arrêter pour avoir troublé la paix. Alors qu'il était maintenu contre son véhicule et menotté, le plaignant a reçu plusieurs coups de genou à la cuisse; on lui a fait une prise par l'encolure, ce qui l'a empêché de respirer, et on a eu recours à un autre moyen de contrainte par la douleur en lui appuyant sur les yeux. L'identité du plaignant a plus tard été clarifiée et il a été relâché. La GRC a conclu que le policier avait eu recours à des coups de genou et à la technique de pression sur les yeux et elle a conclu que cet usage de la force était approprié. La GRC a ignoré l'allégation de prise par l'encolure.

Dans son rapport intérimaire, la Commission considère qu'en raison de la présence de trois agents sur les lieux, la force physique utilisée contre le plaignant était excessive et ne pouvait pas être qualifiée « d'intervention minimale nécessaire pour gérer le risque », comme l'exige la politique de la GRC. La Commission a par ailleurs conclu que la prise par l'encolure avait vraisemblablement abouti à un contrôle par l'encolure – prise dangereuse que la GRC a interdite en 1979.

La seule autre prise par l'encolure présentement autorisée, qui peut empêcher de respirer si elle n'est pas faite convenablement, est la technique d'étranglement par la région carotidienne. Or, un policier ne peut avoir recours à cette technique que lorsque sa vie est en jeu, ce qui n'était pas le cas ici. La Commission a également conclu que deux des membres ont utilisé un langage inapproprié et non professionnel au cours de leurs interactions avec le plaignant. La Commission a recommandé, entre autres, que les deux membres de la GRC reçoivent des conseils quant à l'application appropriée du recours à la force autorisé et qu'ils présentent tous deux des excuses au plaignant. Dans sa réponse, le Commissaire a rejeté ces recommandations. À son avis, la preuve « indiquait clairement » que le plaignant avait résisté à l'arrestation et que la force à laquelle les membres de la GRC avaient eu recours était conforme à la politique et aux attentes de la GRC.

Dans son rapport final, la Présidente de la Commission s'est dit profondément troublée par la réponse du Commissaire puisqu'il était évident qu'on avait fait une prise par l'encolure au plaignant. En outre, bien que l'état de panique du plaignant ait contribué à l'escalade dans cet incident, la façon dont les agents avaient géré la situation n'avait pas réussi à désamorcer le conflit comme l'exige la politique mais plutôt accru la tension et compromis le résultat. En fin de compte, le Commissaire n'a pas répondu à l'une des recommandations du rapport intérimaire. À cet égard, il ne s'est pas conformé aux exigences énoncées au paragraphe 45.46 (2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. La Présidente de la Commission a réitéré les recommandations de la Commission et fait savoir qu'elle jugeait déconcertant de voir que l'enquête menée par le corps de police s'était apparemment appuyée sur les déclarations écrites des deux membres et avait négligé d'examiner leur rapport et leur carnet de notes de l'incident à la date en question.

- Un homme s'est plaint, entre autres, qu'un membre de la GRC avait eu recours au contrôle par l'encolure sur sa fille.

La fille du plaignant a résisté alors qu'il était mis fin prématurément à la visite d'un membre de sa famille en prison. Il y a eu une bagarre entre cette femme, cinq ou six agents de correction et un membre de la GRC. Après que la fille du plaignant eut été menottée les mains derrière le dos et contrainte par la force à s'asseoir, elle a essayé de frapper le pied d'un garde. Le membre de la GRC lui a alors fait une prise. Lorsqu'il lui a fait la prise, elle a hurlé et dit qu'elle ne pouvait respirer. La GRC a rejeté l'allégation du plaignant. Elle a conclu que la force à laquelle on avait eu recours était appropriée et déclaré que « le bras… n'était pas dans la position appropriée pour appliquer la technique d'étranglement par la région carotidienne, communément appelée contrôle par l'encolure ». Dans son rapport intérimaire, le Vice-président s'est reporté au document de la GRC relatif à la politique et à la formation pour expliquer la distinction entre la technique d'étranglement par la région carotidienne (qui ne s'applique que lorsqu'une personne est dans une situation où elle craint pour sa vie) et la technique de contrôle par l'encolure interdite depuis 1979. Grâce à la vidéo de l'incident, la Commission a déterminé que c'était bien la technique de contrôle par l'encolure qui avait été utilisée, ce qui constituait à la fois un recours excessif à la force et l'utilisation d'une technique interdite. Le Vice-président a recommandé que le membre reçoive des conseils en ce qui a trait aux recours appropriés et autorisés à la force et qu'il présente

des excuses à la fille du plaignant. Selon la réponse du Commissaire, la force utilisée était appropriée et il a affirmé que la vidéo ne montrait pas qu'il y avait eu contrôle par l'encolure. Dans son rapport final, la Présidente de la Commission fait observer le manque de cohérence entre la position du Commissaire et les documents de politique et de formation de la GRC. En outre, la bande vidéo montrait clairement qu'on avait eu recours à un contrôle par l'encolure sur la fille du plaignant. La Présidente a confirmé qu'on avait abusivement eu recours à la force. En effet, rien n'indiquait que, alors qu'elle était menottée et qu'elle avait les mains derrière le dos, la fille du plaignant présentait un risque inacceptable pour au moins six agents présents sur les lieux. La Présidente a réitéré les recommandations présentées au préalable par la Commission.

ENQUÊTE CRIMINELLE INADÉQUATE

- Une femme s'est plainte, entre autres, qu'un membre de la GRC lui avait dit qu'elle n'avait aucun recours alors qu'elle lui avait signalé que son ex-conjoint de fait venait de la poursuivre en voiture, pendant plusieurs milles dans les rues de la ville.

La femme avait accepté de rencontrer son ex-conjoint pour discuter de la séparation de leurs biens communs. L'homme, condamné auparavant pour homicide involontaire et agression contre la plaignante (elle avait été hospitalisée et soignée pour des blessures graves), est devenu extrêmement agité au cours de la discussion, si bien que la plaignante s'est enfuie dans son véhicule. Il l'a poursuivie en voiture pendant plusieurs milles dans les rues achalandées. L'homme a mis fin à sa poursuite lorsque la plaignante a attiré l'attention d'une personne en klaxonnant à plusieurs reprises près de la résidence de cette dernière. Elle s'est rendue ensuite immédiatement au détachement de la GRC le plus près pour signaler l'incident, où on lui a fait savoir que rien ne pouvait être fait. Environ un mois et demi après, l'homme a pénétré par effraction dans le domicile de la plaignante et il a tiré sur un ami de la plaignante et l'a tué. Il a blessé une de ses filles avant de mettre le feu à la maison. Il s'est suicidé par la suite. La plaignante et son autre fille ont réussi à s'échapper de la maison.

La femme s'est plainte auprès de la GRC de l'absence d'intervention. La GRC a fait enquête et elle a reconnu dans sa lettre de règlement que le membre qui avait reçu le rapport n'avait pas effectué une enquête adéquate avant d'indiquer à la plaignante qu'il n'y avait pas eu d'infraction criminelle. La GRC a aussi affirmé que les « mesures correctives qui s'imposent » seraient prises à l'égard du policier.

À la suite de la demande d'examen, la Commission a conclu que l'enquête menée par la GRC était inadéquate. Le membre s'était contenté d'examiner la déclaration écrite de la plaignante et n'avait pas demandé d'autres renseignements, alors qu'il était au courant des antécédents de violence de l'ex-conjoint. En outre, le policier avait été prévenu que l'homme était en probation et qu'il était par conséquent tenu « de ne pas troubler l'ordre public et de bien se conduire ». En conséquence, il a été recommandé que la GRC informe la Commission et la plaignante des sanctions prises contre le membre de la GRC et que l'officier à la tête du détachement prenne des mesures pour s'assurer que les déclarations enregistrées par les enquêteurs de la GRC soient complètes, approfondies et conformes aux normes de la GRC.

Dans sa réponse, le Commissaire de la GRC a rejeté la conclusion et les recommandations liées à cette allégation. Il a qualifié l'enquête inadéquate de « lacune » imputable au membre de la GRC et a indiqué que cette « lacune » était le résultat de la « propension de la plaignante à raconter des versions différentes de son histoire à différents auditeurs » et de son « manque de coopération avec le système de justice pénale ».

La Présidente a été préoccupée par la réponse du Commissaire de la GRC à cette plainte, entre autres. Elle a rencontré le Commissaire et attiré son attention sur ces problèmes. Après la rencontre, le Commissaire a prévenu la Présidente de la nécessité pour lui de modifier sa réponse originale. Il a accepté la conclusion de la Commission concernant l'enquête inadéquate menée par la GRC et a donné comme instructions au personnel compétent de mettre en œuvre les deux recommandations. Dans son rapport final, la Présidente a reconnu « la volonté du Commissaire de revenir sur sa décision originale et de parvenir à une conclusion différente ».

ATTITUDE RÉPRÉHENSIBLE/ ÉCHEC DANS LE DÉSAMORÇAGE D'UN CONFLIT

- Un homme s'est plaint qu'un membre de la GRC avait eu une attitude répréhensible en adoptant un ton de voix et des manières brusques.

Le plaignant et sa femme ont été arrêtés sur l'accotement pour un contrôle de routine. Le membre de la GRC a demandé au plaignant de sortir de son véhicule. Dans les minutes qui ont suivi, le plaignant et le membre de la GRC ont élevé le ton et en sont venus aux mains. Le supérieur du policier est intervenu pour désamorcer le conflit. Le plaignant a été soumis à l'alcootest et on n'a pas décelé d'alcool dans son sang. L'homme s'est plaint de la conduite du membre et la GRC a fait enquête. La GRC a rejeté l'allégation et a indiqué que des instructions « brèves et concises peuvent être assimilées à de la brusquerie ». D'après les faits, la Commission était en désaccord et considérait que le membre de la GRC a agi de manière à envenimer la situation.

La Commission a recommandé que le membre de la GRC suive un cours de recyclage concernant la politique de la GRC à cet égard. La Commission a également recommandé que l'agent présente des excuses pour sa conduite ou que la GRC présente des excuses en son nom. Dans sa réponse, le Commissaire a rejeté la seconde recommandation en faisant valoir que le plaignant avait contribué à faire monter la tension. Dans son rapport final, la Présidente a exprimé son malaise à l'égard de la position du Commissaire. Il est en effet stipulé à l'alinéa 37g) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* que les membres de la GRC doivent agir en tout temps de façon courtoise, respectueuse et honorable. Et lorsqu'un citoyen ne se conduit pas de cette façon, cela ne dispense pas le membre de la GRC de respecter cette norme. La *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* ne relève pas un membre de la GRC de cette obligation lorsqu'un citoyen fait monter la tension. Rejeter en partie la faute sur le citoyen n'excuse pas la conduite déplacée d'un policier, qui ne trouve aucun

appui dans la loi ou dans la politique de la GRC. La loi impose à la police l'obligation de se conduire de façon courtoise et respectueuse en tout temps. La Présidente a de nouveau fait valoir que la conduite du membre de la GRC était incompatible avec la politique de l'organisme. Elle a exhorté le Commissaire à décourager ce genre de conduite non professionnelle. Enfin, elle a réitéré sa recommandation demandant que des excuses soient présentées au plaignant, qui a été traité de façon discourtoise et irrespectueuse.

ENQUÊTE INADÉQUATE SUR UNE PLAINTE DU PUBLIC/ENQUÊTE PLUS APPROFONDIE REQUISE

- Un couple s'est plaint que la GRC n'était pas intervenue efficacement alors qu'il avait téléphoné pour signaler une atteinte à la paix publique en raison d'un conflit entre l'ancien et le nouveau propriétaire d'une entreprise, et que la police n'avait pas mené une « enquête de suivi » adéquate.

Les membres de la GRC ont été appelés sur les lieux pour régler une atteinte à la paix publique en raison d'un conflit entre l'ancien et le nouveau propriétaire d'une entreprise. Les policiers de service ont suggéré un compromis pour rétablir la paix. L'une des parties n'a pas respecté le compromis par la suite et les membres de la GRC ont été rappelés sur les lieux à plusieurs reprises. Dans sa lettre de règlement, la GRC ne s'est penchée que sur le premier incident. Elle a négligé l'allégation liée à « l'enquête de suivi ». Par conséquent, la Commission a été contrainte d'avoir recours à ses propres ressources pour mener une enquête plus approfondie. En fin de compte, la Commission a conclu que les membres de la GRC s'étaient conduits de façon appropriée. Toutefois, dans son rapport intérimaire, la Commission a fait valoir que l'enquête menée par la GRC n'avait pas porté sur l'intégrité de la plainte du public. Dans sa réponse, le Commissaire a rejeté cette conclusion, tout en convenant que la plainte comportait plus d'un élément. En refusant d'admettre que l'enquête sur la plainte du public était inadéquate quant à la portée, le Commissaire a déclaré que la divergence d'opinion quant à la portée appropriée de l'enquête était « sans fondement dans la loi ou dans les directives de la GRC ». Dans son rapport final, le Vice-président a mis en lumière la contradiction entre la position du Commissaire et les exigences de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* – c'est-à-dire qu'une enquête soit menée chaque fois qu'une plainte n'a pas pu être résolue à l'amiable. Dans ce cas, la plainte n'a pas donné lieu à une enquête complète et n'a pas été résolue par la GRC. Le rapport final conclut que l'enquête inadéquate menée par la GRC a contraint la Commission à mener une autre enquête et l'a empêchée de faire son examen en temps opportun.

- Une femme s'est plainte du fait qu'un membre de la GRC était entré à son domicile sous un faux prétexte et avait fouillé ses effets personnels.

Par suite d'une plainte déposée au départ, la GRC a prévenu la plaignante par lettre qu'elle mettait fin à son enquête étant donné que cette dernière n'avait pas obtempéré aux demandes répétées d'entrevues de la GRC.

En conséquence, l'organisme n'a pas enquêté de façon approfondie ni statué sur l'allégation de la plaignante. En demandant à la GRC d'effectuer une enquête plus approfondie, la Commission était d'avis a que cette dernière connaissait la teneur de la plainte en raison d'une déclaration écrite fournie par la plaignante et que, par conséquent, elle aurait pu procéder à l'enquête. À tout le moins, la GRC aurait dû prendre la déposition du membre concernant l'incident à l'origine de la plainte. L'examen demandé par la plaignante ne peut être mené à bien tant que la GRC n'a pas présenté son rapport sur les résultats de son enquête plus approfondie.

- Un homme s'est plaint du harcèlement de membres de la GRC et du fait qu'un membre de la GRC avait divulgué des renseignements personnels le concernant à une ancienne amie. En particulier, il était allégué que le membre de la GRC avait divulgué à cette personne des détails sur les antécédents criminels du plaignant.

Après un examen du dossier, la GRC a conclu que dans tous ses aspects la plainte était non fondée. Lorsque le plaignant a demandé un examen, la Commission a conclu qu'il y avait suffisamment de preuves pour examiner en bonne et due forme la première allégation de harcèlement, mais elle ne disposait d'aucune information concernant la seconde allégation, puisque la GRC avait négligé d'interroger le membre ou l'ancienne amie sur la divulgation présumée des renseignements personnels. Du point de vue de la Commission, si la divulgation de renseignements personnels s'avère fondée, il pourrait s'agir d'une sérieuse entorse au droit du plaignant à la protection des renseignements personnels. Comme la GRC n'a réuni aucune information concernant cette allégation, la Commission a été contrainte de lui demander de faire une enquête plus approfondie – en interrogeant l'ancienne amie et, au besoin, le membre de la GRC – de façon à ce que la Commission puisse faire un examen adéquat de cette grave allégation. En conséquence, cet examen ne peut être mené à bien tant que la GRC n'a pas communiqué les résultats de son enquête plus approfondie.

NON-OBSERVATION DE LA POLITIQUE DE LA GRC CONCERNANT LES MÉDIAS

- Une personne préoccupée s'est plainte du fait qu'un membre de la GRC avait fait des commentaires aux médias ne relevant pas de la compétence de la GRC.

- En 1999, des immigrants chinois arrivèrent par bateau au Canada. En présentant ses observations à un grand quotidien, un membre de la GRC a déclaré qu'il ne pensait pas que ces personnes étaient d'authentiques réfugiés. À son avis, elles ne disaient pas la vérité et venaient au Canada uniquement pour améliorer leur situation financière et non pour échapper à l'oppression. À la suite de la plainte du public, la GRC a fait enquête. Dans sa lettre de règlement, elle a indiqué que la police informe souvent le public sur des événements d'actualité par l'intermédiaire des journaux et que, dans ce cas, les observations du policier étaient exactes et corroborées par les faits. Dans son rapport intérimaire, la Commission a fait observer que la politique nationale et divisionnaire de la GRC énonce clairement que les membres de la GRC ne doivent pas faire de commentaires sur des questions ne relevant pas de leur compétence, qu'ils doivent s'en tenir à l'exposé de faits respectant l'intégrité des enquêtes et qu'ils ne doivent pas émettre d'hypothèses ni formuler d'opinions sur des enquêtes en cours. La Commission a conclu que le

membre de la GRC avait exprimé son opinion de façon inappropriée sur une question se rapportant à une enquête en cours et que ses propos étaient incendiaires. La Commission a conclu également que le membre de la GRC avait fait preuve d'un manque de jugement et avait contrevenu à la politique de l'organisme concernant les relations avec les médias. Elle a donc recommandé que le membre présente des excuses par écrit au plaignant pour les commentaires formulés. La Commission a exprimé sa préoccupation à l'idée qu'une plainte sur des commentaires à la presse faits par un membre de la GRC avait été réglée apparemment sans qu'on prenne en compte la politique pertinente de l'organisme. Le Commissaire de la GRC a souscrit entièrement aux conclusions et aux recommandations de la Présidente de la Commission.

ENTRÉE ILLÉGALE DANS UNE RÉSIDENCE

- Un homme s'est plaint, entre autres choses, de ce qu'un membre de la GRC avait pénétré de façon illégale dans son domicile, sans son consentement.

Un agent de la police municipale et un membre de la GRC faisaient enquête sur le petit-fils du plaignant qui vivait alors au domicile de ce dernier. L'agent de la police municipale s'est rendu jusqu'à la maison et a frappé à la porte. Le membre de la GRC était à ses côtés lorsqu'il a ouvert la porte et crié le nom du petit-fils. Personne n'a répondu. L'agent de la police municipale et le membre de la GRC sont alors retournés à leur voiture où ils ont attendu pendant un court laps de temps avant de retourner à la maison et d'appeler de nouveau le petit-fils du plaignant. Cette fois-ci, le petit-fils du plaignant a répondu et a été par la suite arrêté. Dans sa lettre de règlement, la GRC a rejeté l'allégation. Dans son rapport intérimaire, la Commission a rappelé la loi sur cette question et a conclu que la conduite de l'agent de la police municipale avait enfreint le droit à la protection de la vie privée du plaignant et de son petit-fils garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Commission a également considéré que le membre de la GRC avait été partie à une activité inappropriée et qu'il avait eu amplement la possibilité de faire remarquer à son collègue de la police municipale que son intervention était illégale. En conséquence, la Commission a recommandé que le membre de la GRC reçoive des conseils concernant ses obligations en tant qu'agent de la paix. Dans sa réponse à la Commission, le Commissaire a fait part de son désaccord avec les conclusions et la recommandation de la Commission. Il était d'avis que le membre de la GRC avait agi de façon appropriée. Il a expressément indiqué que l'agent de la police municipale et le membre de la GRC avaient « été invités » à pénétrer dans le domicile. Il a par ailleurs excusé la conduite du membre de la GRC en faisant valoir que son collègue ne lui avait pas demandé s'il était bienséant d'ouvrir la porte. Dans son rapport final, la Présidente a fait observer que toute « invitation tacite » d'approcher d'une maison se termine à la porte. La loi n'autorise pas un agent de police ni qui que ce soit d'autre à ouvrir une porte sans le consentement ou l'autorisation de le faire, sauf dans des situations d'urgence précises. Bien que le membre de la GRC n'ait pas personnellement ouvert la porte, il n'en avait pas moins l'obligation de s'assurer qu'il ne portait pas atteinte aux droits du plaignant et de son petit-fils. À tout le moins, il aurait dû prendre activement des mesures pour que son collègue de la police municipale n'ouvre pas la porte une deuxième fois. Dans son rapport final, la Présidente a fortement recommandé que

l'on fournisse au membre de la GRC des directives opérationnelles et qu'on lui rappelle la loi concernant les attentes raisonnables d'une personne en matière de protection de la vie privée.

INGÉRENCE DANS UN LITIGE CIVIL

- Le plaignant, un entrepreneur en construction, a prétendu qu'un membre de la GRC avait ordonné illégalement à un agent de sécurité travaillant pour le plaignant de remettre la clé d'une maison à une autre personne.

Le plaignant avait accepté de vendre une maison. À la date fixée pour la clôture de la transaction, les acheteurs n'avaient pas rempli toutes les conditions de l'entente. Par conséquent, le plaignant avait engagé un agent de sécurité afin de maintenir la possession de la propriété. Le plaignant avait prévenu la GRC de la situation. Les acheteurs ont demandé l'aide de la GRC pour avoir accès à la maison. S'appuyant sur les titres de biens-fonds qui lui étaient présentés par les acheteurs et sur une opinion juridique ambiguë reçue d'un procureur de la Couronne, le membre de la GRC a ordonné à l'agent de sécurité de leur remettre la clé et ce, sans faire l'effort de demander au plaignant sa version de l'histoire. L'entrepreneur s'est plaint de la conduite du membre de la GRC dans cette affaire et la GRC a fait enquête sur la plainte. Dans sa lettre de règlement, l'organisme a rejeté l'allégation du plaignant en faisant valoir que le membre de la GRC n'avait eu d'autre choix que de permettre aux acheteurs d'entrer en possession du bien après qu'ils eurent produit l'acte notarié. Dans son rapport intérimaire, la Commission a conclu que les mesures prises par le membre de la GRC équivalaient à une ingérence dans un litige civil. Elle a signalé que l'intervention de la GRC dans ce genre de litige doit se limiter à empêcher une entrave à la paix publique. Dans son rapport intérimaire, la Commission a recommandé que l'on rappelle au membre de la GRC le rôle restreint de l'organisme dans les litiges civils et qu'on lui demande de présenter des excuses au plaignant. Dans sa réponse, le Commissaire a expressément rejeté la seconde recommandation en faisant valoir que le membre de la GRC avait erré de bonne foi.

Dans son rapport final, la Commission a mis en évidence la contradiction entre la position du Commissaire et les principes directeurs de la GRC visant la prestation de services de police. En effet, à plusieurs reprises, la GRC a déclaré publiquement que les citoyens doivent être traités comme des clients. En conséquence, il est raisonnable de supposer que les membres de l'organisme assumeront la responsabilité de leurs erreurs et présenteront des excuses, même lorsqu'ils sont de bonne foi. Compte tenu de ces principes directeurs, le rapport final de la Commission a exhorté le Commissaire de la GRC à reconsidérer sa décision et à faire en sorte que le membre de la GRC présente des excuses au plaignant.